

Úrskurður
úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála
í máli nr. 4/2013,
kæra Mílu ehf.
á málsmeðferðarákvörðun
Póst- og fjarskiptastofnunar

I. Hin kærða ákvörðun og kröfur málsaðila

Þann 25. október 2013 barst úrskurðarnefnd kæra Mílu ehf. (kærandi) vegna málsmeðferðarákvörðunar Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS), dags. 14. október 2013, um takmörkun á aðgangi Mílu að tilteknum hluta gagna máls vegna beiðni Gagnaveitu Reykjavíkur (GR) um samþykki PFS fyrir hlutafjárukningu í félaginu.

Kærandi krefst þess að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi að hluta til og honum veittur aðgangur að þeim upplýsingum felldar voru úr bréfi GR frá 17. september 2013 og minnisblaði frá 4. október s.á. og njóta skyldu trúnaðar samkvæmt ákvörðun PFS svo og að honum verði veittur aðgangur að niðurstöðu viðskiptalíkans GR.

PFS og GR krefjast þess að hin kærða ákvörðun verði staðfest.

II. Helstu málsatvik

Forsögu máls þessa má rekja til beiðni GR, dags. 20. ágúst 2013, um samþykki PFS fyrir 3,5 milljarða kr. hlutafjárukningu í félaginu sem Orkuveita Reykjavíkur (OR) yrði greiðandi að þar sem gert er ráð fyrir að lán GR hjá OR yrði breytt í hlutafé. Kærandi krafðist aðildar að málinu og með ákvörðun PFS nr. 20/2013, dags. 10. október 2013, var fallist á þá kröfu kæranda. Þann 14. október 2013 tók PFS þá málsmeðferðarákvörðun að afhenda kæranda gögn málsins en takmarkaður var aðgangur að tilteknum upplýsingum er PFS taldi að njóta skyldu trúnaðar. Um var að ræða takmörkun aðgangs að upplýsingum sem felldar höfðu verið úr bréfi GR dags. 17. september 2013, sbr. bréf GR dags. 11. október 2013, takmörkun að aðgangi að viðskiptalíkani GR og upplýsingum í hornklofa í minnisblaði fjár- og áhættustýringar OR, dags. 4. september 2013.

III. Hin kærða ákvörðun

Í hinni kærðu ákvörðun tekur PFS fram að í 17. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 sé ekki tilgreint hvaða upplýsingar geti talist einkahagsmunir í skilningi ákvæðisins og réttlætt takmörkun á upplýsingarétti aðila máls. Þegar um fyrirtæki sé að ræða sé vafalítið

aðeins um að ræða upplýsingar sem snerti mikilvæg fjárhagsmálefni, s.s. upplýsingar um rekstrar- eða samkeppnisstöðu eða aðra mikilvæga viðskiptahagsmuni. Þá segir að vegna þeirra tengsla sem séu á milli stjórnarsýslulaga og upplýsingalaga um afmörkun á því hversu ríkan upplýsingarétt lögin veiti, verði sú ályktun dregin að ef upplýsingar verði ekki undanþegnar vegna einkahagsmuna á grundvelli 9. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 verði þær heldur ekki undanþegnar aðgangi aðila máls á grundvelli 17. gr. stjórnarsýslulaga.

Í ákvörðuninni kemur fram að ákvæði 9. gr. upplýsingalaga feli í sér vísireglu um hvenær rétt sé að halda leyndum upplýsingum um einkahagsmuni. Stjórnvaldi sé ætlað að vega og meta umbeðin gögn m.t.t. þess hvort upplýsingar sem þau hefðu að geyma væru þess eðlis að rétt væri að undanþiggja þær aðgangi almennings. Við það mat yrði að taka mið af því hvort upplýsingarnar væru samkvæmt almennum sjónarmiðum svo viðkvæmar að þær ættu ekkert erindi við allan þorra manna. Óheimilt væri að veita almenningi aðgang að gögnum um mikilvæga fjárhags- eða viðskiptahagsmuni fyrirtækja. Þannig væri óheimilt að veita upplýsingar um atvinnu- framleiðslu- og viðskiptaleyndarmál eða viðkvæmar upplýsingar um rekstrar- eða samkeppnisstöðu svo og aðra mikilvæga fjárhags- eða viðskiptahagsmuni.

Þá segir í hinni kærðu ákvörðun að áður en ákvörðun sé tekin um takmörkun á upplýsingarétti, geti verið nauðsynlegt, sbr. 10. gr. stjórnarsýslulaga, að afla upplýsinga frá þeim sem eigi þeirra hagsmuna að gæta sem staðið geti í vegi fyrir aðgangi aðila máls að tilteknum gögnum. GR hafi því verið gefinn kostur á að gera tillögur að ústrikunum trúnaðarupplýsinga áður en gögn málsins yrðu birt kæranda og hafi PFS fallist á þær tillögur þar sem þær væru í samræmi við framangreind sjónarmið um takmarkanir á upplýsingarétti vegna mikilvægra fjárhags- og viðskiptahagsmuna fyrirtækja. Í framkvæmd hafi verið talið óheimilt að veita upplýsingar um atvinnu- framleiðslu- og viðskiptaleyndarmál eða viðkvæmar upplýsingar um rekstrar- eða samkeppnisstöðu svo og aðra mikilvæga viðskiptahagsmuni. Að mati PFS séu hagsmunir GR af því að halda umræddum upplýsingum er varða viðskiptahagsmuni leyndum mun ríkari en hagsmunir kæranda af því að geta notfært sér vitneskju úr þeim, auk þess sem sýnileg hætta væri á því að einkahagsmunir GR byðu umtalsvert tjón ef kæranda yrði veittur aðgangur að umræddum upplýsingum.

PFS telur að viðskiptalíkön fyrirtækja séu meðal þeirra helstu viðskiptaleyndarmála sem eigi ekkert erindi út fyrir viðkomandi fyrirtæki og því hafi aðgangi kæranda að viðskiptalíkani GR verið synjað. Aðrar upplýsingar sem GR hafi óskað eftir trúnaði um hafi að mati PFS ennfremur varðað mikilvæga fjárhags- og viðskiptahagsmuni, t.d. um viðskiptabanka félagsins, fyrirhugað fyrirkomulag kerfa félagsins, skuldastöðu félagsins um mitt ár 2013, lánsfjárbörf, lengd lána, upphæð innri vaxta, arðsemi framlagðs eigin fjár og ávöxtunarkröfu.

Þá kemur fram í hinni kærðu ákvörðun að PFS telji framangreinda afstöðu til takmörkunar á upplýsingarétti í samræmi við áralanga framkvæmd PFS. Stofnunin hafi birt ávöxtunarkröfu fyrirtækja opinberlega þegar sérstök ákvörðun hafi verið tekin um slíkt, en ekki undir öðrum kringumstæðum

IV. Helstu málsástæður kæranda

Kærandi krefst þess að ákvörðun um takmörkun aðgangs að upplýsingum sem strikaðar hafi verið úr bréfi GR, dags. 17. september 2013, sbr. bréf GR dags. 11. október 2013 verði felld úr gildi. Einnig er þess krafist að ákvörðun um að takmarka í heild sinni aðgang að viðskiptalíkani GR verði felld úr gildi að hluta til og lagt fyrir PFS að veita aðgang að niðurstöðum líkansins. Þá krefst kærandi þess að ákvörðun um takmörkun á aðgangi að upplýsingum sem settar hafi verið í hornklofa í minnisblaði fjár- og áhættustýringar OR, dags. 4. september 2013, verði felld úr gildi. Loks krefst kærandi málskostnaðar að skaðlausu að því marki sem lög leyfi.

Almennt telur kærandi að svo viðamiklar takmarkanir á gögnum sem kveðið sé á um í hinni kærðu ákvörðun styðjist hvorki við lög, málefnaleg rök eða fyrri fordæmi. Réttur málsaðila til aðgangs að upplýsingum stjórnáskjalamáls sé tryggður í 15. gr. stjórnáskjalalaga nr. 37/1993 og tengist rétti hans til þess að tjá sig um efni máls áður en stjórnvaldsákvörðun sé tekin, sbr. 13. gr. laganna. Samkvæmt 17. gr. stjórnáskjalalaga sé stjórnvaldi heimilt, þegar sérstaklega standi á, að takmarka aðgang aðila máls að gögnum ef hagsmunir hans af því að notfæra sér vitneskju úr þeim þyki eiga að víkja fyrir mun ríkari almanna- eða einkahagsmunum. Túlka eigi ákvæðið þröngt, sbr. orðalagið þegar sérstaklega standi á.

Kærandi kveður úrskurðarnefnd hafa staðfest þennan skilning, sbr. úrskurð nefndarinnar nr. 15/2006, frá 27. ágúst 2007, OR gegn Símanum. Í forsendum nefndarinnar hafi komið fram að aðilar máls geti ekki fjarlægt lögbundið mat stjórnvalds með merkingu skjala. Þá hafi verið að því fundið að í málalíbúnaði OR hafi ekki verið að finna nákvæma útlistun á þeim hagsmunum sem félagið teldi vera stofnað í hættu með aðgangi að þeim gögnum sem um ræddi.

Kærandi víkur síðan að einstökum atriðum m.t.t. þeirra sjónarmiða sem rakin eru hér að ofan.

Útstrikanir í bréfi GR, dags. 17. september 2013, sem fylgdi bréfi GR frá 11. október s.á;

Kærandi telur að ekki hafi verið gerð grein fyrir þeim hagsmunum sem GR telji stofnað í hættu með aðgangi kæranda að þeim upplýsingum sem sætt hafi útstrikunum. Aðeins komi fram texti neðanmáls við fyrstu útstrikun að umrætt sé fellt út vegna trúnaðar og að það sama gildi um aðra hornklofa í framhaldinu. Bréf GR dags. 11. október sé sömu

annmörkum háð. Þar sé í engu gerð tilraun til að rökstyðja eða útlista með hvaða hætti hinir einstöku liðir fylgibréfsins stofni hagsmunum GR í hættu.

Þá verði að mati kæranda ekki séð að PFS hafi í reynd framkvæmt lögbundið mat sitt með því að fallast á útstrikanir í bréfinu frá 17. september í heild sinni, án þess að rökstyðja með hvaða hætti hinir einstöku liðir stofnuðu hagsmunum GR í hættu. Í hinni kærðu ákvörðun sé einungis rakið með almennum hætti, án sértækrar tilvísunar til einstakra atriða umrædds bréfs, að PFS telji að tillögur GR að útstrikunum séu í samræmi við sjónarmið um takmarkanir á upplýsingarétti vegna mikilvægra fjárhags- og viðskiptahagsmuna.

Kærandi telur að sönnunarbyrðin fyrir því að hagsmunir GR skaðist liggi hjá GR en að auki verði PFS að framkvæma lögbundið mat á hvort þau atriði sem sett hafi verið í hornklofa og merkt trúnaðarmál, séu þess eðlis að hagsmunir af trúnaði um þau séu mun ríkari en hagsmunir kæranda af aðgangi. Þar sem PFS hafi ekki uppfyllt þessa skyldu sé hin kærða ákvörðun ýmist órökstudd eða haldin verulegum annmarka að þessu leyti. Þegar krafa sé gerð um samhliða rökstuðning, sbr. 2. mgr. 19. gr. stjórnarsýslulaga, sé skortur á rökstuðningi annmarki sem leiði oftast til þess að íþyngjandi ákvarðanir séu ógildanlegar.

Úrdráttur úr viðskiptalíkani GR;

Kærandi fellst á að úrdráttur úr viðskiptalíkani GR geti talist til upplýsinga sem rétt sé að takamarka aðgang að á grundvelli 17. gr. stjórnarsýslulaga. Þar hafi PFS rökstutt með sértækum hætti að viðskiptalíkon teldust til helstu viðskiptaleyndarmála. Kærandi telur hins vegar rétt að hann fái aðgang að helstu niðurstöðum líkansins enda komi til greina að byggt verði á líkaninu og umræddum niðurstöðum í endalegri ákvörðun PFS.

Minnisblað fjár- og áhættustýringar OR, dags. 4. september 2013;

Kærandi telur útstrikanir í umræddu minnisblaði haldnar verulegum annmörkum. Þar séu hornklofar með orðunum „tafla felld út vegna trúnaðar“ án frekari útlistunar eða rökstuðnings. Af texta minnisblaðsins megj ráða að fyrri hornklofinn í minnisblaðinu komi í stað töflu um efnahagsreikning GR fyrir og eftir endurskipulagningu sem hafi verið felld út. Engin rök komi fram um að efnahagur GR fyrir og eftir endurskipulagningu skuli sæta trúnaði þrátt fyrir að slíkt hljóti að hafa talist brýnt.

Varðandi þetta atriði bendir kærandi á fyrri afstöðu PFS til birtingar á stofnefnahag GR og reglubundinni birtingu reikninga félagsins í framhaldinu. Sé tekið mið af henni fáist ekki séð að hin kærða ákvörðun um að heimila takmörkun á aðgangi að efnahagsreikningi fyrir og eftir endurskipulagningu samræmist fyrri ákvörðunum PFS. Í stjórnarsýslumáli PFS nr. 2003030060, um aðgang Símans að málgögnum, dags. 11. desember 2006, segi „Stofnefnahagsreikningur Gagnaveitunnar: Er hér um að ræða

grundvallargagn að því er varðar fjárhagslegan aðskilnað fjarskiptastarfsemi Orkuveitu Reykjavíkur frá annarri starfsemi fyrirtækisins. Telur stofnunin því rétt að Síminn hf. fái óheftan aðgang að umræddu málgagni“. Kærandi telur efnahagsreikning GR, fyrir og eftir endurskipulagningu ekki síður mikilvægt gagn en upphaflegur stofnefnahagsreikningur. Að mati kæranda hljóti efnahagsreikningur GR eftir endurskipulagningu að vera grundvallargagn og aðgangur að honum alger forsenda þess að kærandi geti nýtt sér aðilastöðu sína í málinu og tjáð sig efnislega um hina fyrirhuguðu hlutafjárhækkun, sem m.a. eigi að nýta til stórfelldrar lækkunar á skuld GR við OR. Leiða megi líkur að því að áhrif hennar verði svo veruleg að jafna megi til þess að útbúinn verði nýr stofnefnahagsreikningur fyrir GR.

Kærandi gerir jafnframt athugasemd við rökstuðning GR vegna síðari hornklofans, sem komi í stað töflu um hvernig raunávöxtunarkrafa eigin fjár GR reiknist, sem hann telur ábótavant og rangan.

Kærandi bendir á að í hinni kærðu ákvörðun sé vísað til bréfs GR, dags. 17. september 2013, og þess að GR óski eftir trúnaði um liði 1 og 2 er varði mikilvæga fjárhags- og viðskiptahagsmuni GR og að PFS telji afstöðu um takmörkun á upplýsingarétti kæranda vera í samræmi við áralanga framkvæmd í málum sem þessum. Kærandi telur rökstuðninginn ekki taka til 3. og 4. liðar sem hafi annars vegar að geyma minnisblað fjár- og áhættustýringar OR og hins vegar bréf GR til PFS, dags. 11. október 2013. Af þessari ástæðu taki rökstuðningurinn ekki til minnisblaðsins og sé ákvörðunin órökstudd hvað það varði.

Kærandi bendir á að full birting ávöxtunarkröfu hafi, þrátt fyrir að annað komi fram hjá PFS, ítrekað átt sér stað í tilviki kæranda og Símans, sbr. ákvarðanir sem PFS vísi til í hinni kærðu ákvörðun. Ávöxtunarkrafa kæranda hafi m.a. verið birt í drögum að ákvörðunum, t.d. í drögum að ákvörðun varðandi endurskoðun á gjaldskrá koparheimtauga. Ekki hafi aðeins niðurstaðan varðandi ávöxtunarkröfu fjármagns verið birt, þ.e. WACC fyrir skatta 8% fyrir árið 2012, heldur hafi verið birt tafla sem sýndi í smáatriðum hvernig WACC hafi verið reiknað. Þegar kærandi hafi átt í hlut hafi PFS því hvorki litið á niðurstöðutölur á vegnum meðalkostnaði fjármagns (WACC real) né útreikning hans sem trúnaðarmál. Einu gildi hvort um drög að ákvörðun sé að ræða eða endanlega ákvörðun. Því sé með hinni kærðu ákvörðun brotið með skýrum hætti gegn jafnræðisreglu 11. gr. stjórnarsýslulaga þegar einungis sé veittur trúnaður bæði um niðurstöðutölu ávöxtunarkröfu og forsendur hennar þegar helsti keppinautur kæranda, þ.e. GR eigi í hlut.

Einnig skipti máli varðandi arðsemiskröfuna sérstaklega að PFS hafi í fyrri ákvörðunum, sbr. t.d. ákvörðun nr. 39/2010, varðandi arðsemiskröfu GR og hlutafjárhækkun í félaginu

í desember 2008, litið svo á að mat á arðsemiskröfu tengdist tilhögun fjármögnunar fyrirtækja órofa böndum og að hlutafjárútkningar hafi því áhrif á arðsemiskröfu.

Loks telur kærandi einsýnt að veita beri honum aðgang að upplýsingum um ávöxtunarkröfu GR, sem og forsendum hennar. Aðgangur að slíkum upplýsingum sé nauðsynleg forsenda þess að hann geti nýtt sér aðilastöðu sína í málinu og tjáð sig efnislega um hina fyrirhuguðu hlutafjánhækkun, enda hafi áformuð hlutafjánhækkun bein áhrif á arðsemiskröfuna að mati PFS.

V. Helstu málsástæður PFS

PFS gerir engar athugasemdir við tilvísun kæranda til ákvörðunar stjórnarsýslumáls PFS, dags. 11. desember 2006 og telur hina kærðu ákvörðun í fullu samræmi við þau sjónarmið sem þar komi fram. PFS telur að þó að ákvæði 17. gr. stjórnarsýslulaga beri að túlka þröngt komi ekki í veg fyrir að mikilvægir fjárhags- eða viðskiptahagsmunir fyrirtækja skuli njóta trúnaðar, eins og fram komi í hinni kærðu ákvörðun. Þær upplýsingar sem afmáðar hafi verið séu þess eðlis að ekki eigi að ríkja vafi um að upplýsingaréttur kæranda beri að víkja fyrir mun ríkari einkahagsmunum GR.

PFS bendir á að vegna rannsóknarreglu 10. gr. stjórnarsýslulaga geti verið nauðsynlegt að afla upplýsinga frá þeim sem hagsmuna eigi að gæta af aðgangi annarra aðila að gögnum máls. Stofnunin hafi veitt GR færi á að gera tillögur að útstrikunum trúnaðarupplýsinga og síðan lagt sjálfsett mat á upplýsingar samkvæmt tillögum GR að útstrikunum. Það hafi síðan verið rökstudd niðurstaða PFS að fallast á framkomnar tillögur sem hafi að mati PFS allar varðað mikilvæga fjárhags- og viðskiptahagsmuni GR.

Útstrikanir í bréfi GR, dags. 17. september 2013, sem fylgdi bréfi GR frá 11. október s.á;

PFS telur að fordæmisgildi úrskurðar úrskurðarnefndar frá 27. ágúst 2007 sé mjög takmarkað varðandi kæru máls þessa. Þar hafi GR kært ákvörðun PFS um takmörkun á aðgangi að gögnum og viljað ná fram frekari takmörkun án þess að tilgreina þau nánar eða gera grein fyrir hagsmunum félagsins. PFS hafi í ákvörðun frá 11. desember 2006 takmarkað aðgang Símans að upplýsingum sambærilegum þeim sem hér sé fjallað um. Síminn hafi unað þeim takmörkunum. Hin kærða ákvörðun sé því í samræmi við ákvörðunina, úrskurð úrskurðarnefndar frá 2007 og viðamikla og áralanga framkvæmd stofnunarinnar í málum sem þessum.

Eftir að hafa fengið tillögur GR að útstrikunum trúnaðarupplýsinga og metið eðli þeirra taldi PFS ekki ástæðu til að óska eftir sérstökum rökstuðningi GR. Þar sem umræddar tillögur hafi verið í samræmi við áralanga framkvæmd PFS, en enginn vafi hafi leikið á að

þær væru þess eðlis að þær skyldu njóta trúnaðar, taldi PFS ekki þörf á því að bera áform sín undir kæranda.

PFS tekur fram að bréf GR til PFS, dags. 11. október 2013, hafi ekki að geyma neinar útstrikaðar trúnaðarupplýsingar og að trúnaðarupplýsingar í bréfi GR til PFS dags. 17. september 2013 og minnisblaði fjár- og áhættustýringar OR, dags. 4. október 2013, hafi verið strikaðar út. PFS hafi hins vegar ekki afhent kæranda skjal það er hafi haft að geyma helstu niðurstöður úr viðskiptalíkani GR enda hafi það einungis haft að geyma viðkvæmar tölulegar upplýsingar um framtíðaráform félagsins og eigi ekkert erindi til keppinauta eða annarra utanaðkomandi aðila. Kærandi haldi því fram að PFS rökstyðji ekki niðurstöður sínar um takmörkun á upplýsingarétti kæranda í bréfinu frá 17. september 2013 og minnisblaðinu. PFS bendir á að rökstuðninginn sé að finna í hinni kærðu ákvörðun og að óþarfi hafi verið að endurtaka hann í umræddum skjölum.

PFS vísar því á bug að hafa ekki framkvæmt lögbundið mat á því hvaða gögn skyldu njóta trúnaðar eða ekki rökstutt ákvörðun sína um takmörkun á upplýsingarétti kæranda. PFS bendir á að í 17. gr. stjórnarsýslulaga sé ekki tekið fram hvaða upplýsingar sæti takmörkun á upplýsingarétti vegna einkahagsmuna annarra. Þegar um fyrirtæki sé að ræða sé vafalítið um að ræða upplýsingar sem snertu mikilvæg fjárhagsmálefni, s.s. upplýsingar um rekstrar- eða samkeppnisstöðu eða aðra mikilvæga viðskiptahagsmuni. Í þessu sambandi vísar PFS til tengsla 17. gr. stjórnarsýslulaga og 9. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 og greinargerðar með síðarnefnda ákvæðinu.

PFS telur einsýnt að rökstuðningur stofnunarinnar í hinni kærðu ákvörðun hafi verið nægilegur miðað við eðli þeirra upplýsinga sem um ræði. Um fremur fá atriði sé að ræða sem á reyni og öll séu þau því marki brennd að augljóst sé að hagsmunir GR af því að þeim sé haldið leyndum séu mun ríkari en hagsmunir kæranda af því að geta notað vitneskju úr þeim. Birting þeirra myndi ganga freklega gegn eðlilegum og réttmætum væntingum GR af því að geta lagt grundvöll að viðskiptalegum ákvörðunum og gerningum félagsins. Ljóst sé að allar umræddar upplýsingar séu samkvæmt almennum sjónarmiðum svo viðkvæmar að þær eigi ekkert erindi til helsta samkeppnisaðila GR né allan þorra manna. Um sé að ræða viðkvæmustu upplýsingar fyrirtækisins varðandi rekstrar- og samkeppnisstöðu þess sem hafi að geyma viðkvæm atvinnu- og viðskiptaleyndarmál sem eðlilegt sé og í raun nauðsynlegt í þágu samkeppni, að leynt fari.

Um einstök atriði í umræddu bréfi hafnar PFS því að andmælaréttur kæranda sé skertur vegna skorts á upplýsingum um viðskiptabanka GR og ekki sé eðlilegt að skylda GR til að birta upplýsingar um skuldastöðu félagsins fyrr en almennt tíðkist. Þá telur PFS að ekki þurfi að hafa mörg orð um mikilvægi þess fyrir GR að upplýsingar um fyrirkomulag kerfa

félagsins, lánsfjárbörf, lengd lána, upphæðir innri vaxta, arðsemi framlags eigin fjár og ávöxtunarkröfu njóti leyndar.

Þá getur PFS þess að ákvörðun stofnunarinnar frá 11. desember 2006 sem kærandi vísi til í kæru hafi PFS mælt svo fyrir að ýmsar upplýsingar skyldu njóta trúnaðar vegna þess að hagsmunir OR af leynd þeirra væru meiri en hagsmunir Símans af því að kynna sér þær. Aðgangur að gögnum í því máli hafi verið takmarkaður að öllum tölulegum upplýsingum um fjárhag og rekstur GR, áætlanir félagsins er tengdust viðskiptum og framkvæmdum, svo og öðrum þeim upplýsingum sem sanngjarnt og rétt þótti að halda leyndum. Fram hafi komið að í reynd væri um að ræða upplýsingar sem almennt yrði að telja að leynd ríkti um m.t.t. viðskiptahagsmuna fyrirtækja. PFS nefnir dæmi um þær upplýsingar sem stofnunin hafi afmáð í ákvörðuninni og voru það m.a. upplýsingar um arðsemiskröfu, fjárhagsáætlanir, upplýsingar úr rekstraráætlun, upphæð efnahagsreiknings OR fyrir árið 2004, eiginfjárlutfall og upplýsingar um fjármögnun fyrirtækisins. PFS getur þess þó að mælt hafi verið fyrir um að Síminn skyldi hafa óheftan aðgang að stofnefnahagsreikningi GR.

Hvað varðar þá skoðun kæranda um að sönnunarbyrði fyrir því að hagsmunir GR sköðudust við að veita kæranda aðgang að hinum útstrikuðu upplýsingum lægju hjá GR þá hafi PFS metið það svo að sönnunarkröfur væru ekki miklar varðandi þær upplýsingar sem á reyndi í hinni kærðu ákvörðun. Augljóst væri að þær skyldu njóta trúnaðar eins og þær hefðu ávallt gert í málsmeðferð PFS.

Af framangreindu megi sjá að hin kærða ákvörðun hafi verið rökstudd og að rökstuðningurinn hafi ekki verið haldinn annmörkum eins og kærandi haldi fram. Þar að auki sé það rangt hjá kæranda að mælt sé fyrir um samhliða rökstuðning í málum sem þessum, sbr. 2. mgr. 19. gr. stjórnarsýslulaga og því bæri að ógilda þennan hluta hinnar kærðu ákvörðunar. Eftir á rökstuðningur sé meginregla í íslenskum stjórnarsýslurétti. 2. mgr. 19. gr. vísi einmitt til ákvæða 21. og 22. gr. stjórnarsýslulaga varðandi eftir á rökstuðning.

Útdráttur úr viðskiptalíkani GR;

Kærandi telur að hann eigi rétt á aðgangi að helstu niðurstöðum líkansins, s.s. um afskriftartíma og hvenær reksturinn skilaði hagnaði. PFS telur skjalið grundvallarskjal í málinu við mat á því hvort fallast beri á beiðni GR um hlutafjárukningu í félaginu og hvort sú fyrirhugaða ráðstöfun brjóti í bága við 36. gr. fjárskiptalaga. Því sé ljóst að á því verði byggt í þeirri ákvörðun. Reglan um að aðili máls eigi rétt á því að fá útdrátt úr skjali eða fá að vita niðurstöðu þess ef það er að öllu leyti undanþegið aðgangi aðila máls og til greina komi að byggja á því sé þó ekki án undantekninga. Undantekningin eigi að mati PFS við viðskiptalíkanið. Þar sé um að ræða ítarlega töflu sem hafi að geyma samandregna niðurstöðu viðskiptalíkans GR fyrir áætlaðan líftíma verkefnisins. Þar

komi m.a. fram rekstrar- og afkomutölur, efnahagsreikningur, upplýsingar um afskriftir, sjóðsstreymisyfirlit, rekstrarhreyfingar (handbært fé frá rekstri), fjárfestingahreyfingar og fjármögnunarhreyfingar. Þar sé bæði að finna raunstærðir fyrri ára og þær geti kærandi nálgast í birtum ársreikningum GR auk spár fyrir framtíðina. Umræddar upplýsingar eru að mati PFS svo viðkvæmar að þær eigi ekkert erindi til helsta keppinautar GR né þorra manna.

PFS kveður almennt viðurkennt að viðskiptaáætlun fyrirtækis á samkeppnismarkaði sé grundvallargagn í rekstri og stefnumótum viðkomandi fyrirtækis, sem eðli málsins samkvæmt trúnaður hljóti að ríkja um að öllu leyti. Viðskiptalíkön GR sem afhent hafi verið PFS með reglubundnum hætti undanfarin ár séu órjúfanlegur hluti viðskiptaáætlunar félagsins. PFS telur í ljósi ofangreinds ekki vera hægt að fallast á kröfu kæranda að veita félaginu útdrátt úr umræddu skjali eða aðgang að helstu niðurstöðum líkansins, s.s. um afskriftartíma og hvenær reksturinn muni skila hagnaði. Slíkar samandregnar upplýsingar gætu skaðað hagsmuni GR. Sé ytrustu aðgátar gætt yrðu umræddar upplýsingar í besta falli marklausar fyrir kæranda og myndu ekki koma að nokkru gagni til að tryggja rétt kæranda til andmæla betur en ef umræddri kröfu yrði hafnað.

Minnisblað fjár- og áhættustýringar OR, dags. 4. september 2013 ;

PFS bendir á að minnisblað fjár- og áhættustýringar OR hafi að geyma tvær töflur sem PFS hafi fallist á að skyldu njóta trúnaðar. Önnur hafi að geyma upplýsingar um efnahagsreikning GR fyrir og eftir fyrirhugaða endurskipulagningu. Hin hafi að geyma upplýsingar um raunávöxtunarkröfu eigin fjár GR. PFS hafi talið rétt að afmá allar fjárhagslegar upplýsingar í samræmi við þá framkvæmd sem gilt hafi.

PFS telur að í erindi GR komi fram þær lykilupplýsingar varðandi fyrirhugaða endurfjármögnum GR sem séu til þess fallnar að kærandi geti metið umfang og framkvæmd endurfjármögnunarinnar og þannig nýtt andmælarétt sinn með fullnægjandi hætti. Í ákvörðun PFS frá 13. nóvember 2006 og síðan með ítarlegri hætti í ákvörðun nr. 32/2008 hafi PFS lagt þá kvöð á GR að birta árlega ársreikninga félagsins opinberlega. Þar komi fram allar helstu upplýsingar um rekstur og efnahag félagsins í samræmi við lög um ársreikninga. Ekki hafi verið lögð kvöð á GR um frekari birtingu fjárhagsupplýsinga. PFS telji því af og frá að umræddar upplýsingar eftir endurfjármögnun séu afhentar kæranda.

Vegna athugasemda kæranda um að stjórnarsýslulög krefjist samhljóða rökstuðning í málum sem þessum bendir PFS á að eftirfarandi rökstuðningur sé meginregla í íslenskum stjórnarsýslurétti, jafnt í þessum málum sem öðrum. 2. mgr. 19. gr. stjórnarsýslulaga vísi til ákvæði 21. og 22. gr. stjórnarsýslulaga um eftirfarandi rökstuðning.

Stofnunin tekur fram að þar sem hin kærða ákvörðun hafi að geyma rökstuðning reyni þó ekki á framangreind ákvæði.

Hvað varðar samanburð kæranda á stofnefnahagsreikningi GR og efnahagsreikningi GR þá kveður PFS það rétt að í ákvörðun stofnunarinnar frá 11. desember 2006 hafi verið kveðið á um að stofnefnahagsreikningur GR skyldi ekki njóta trúnaðar. Með ákvörðunum frá 2006 og 2008 hafi sú kvöð verið lögð á GR að birta ársreikning sinn opinberlega þar sem reikningsskil væru sundurgreind í samræmi við lög um ársreikninga. Áður hafði samandregin ársreikningur einungis verið birtur. Gangi áform OR og GR eftir muni áhrif endurfjármögnunarinnar koma fram með skýrum hætti í ársreikningi félagsins og með því móti uppfylli GR upplýsingaskyldu sína í samræmi við framangreindar ákvarðanir PFS.

PFS telur ekki hægt að jafna þeirri fjárhagslegu endurskipulagningu sem fyrirhuguð sé hjá GR við birtingu heildstæðs stofnefnahags félagsins á sínum tíma. Samkvæmt hlutafjárlogum sé aðeins einn stofnaefnahagsreikningur gerður í upphafi rekstrar. Breyting á fjármögnun fyrirtækis eftir stofnun þess sé ekki ígildi nýs stofnefnahagsreiknings fyrir og eftir fyrirhugaða endurskipulagningu. Gangi áform GR eftir muni kærandi hafa aðgang að ársreikningi GR fyrir árið 2013 á árinu 2014.

PFS hafnar því að hafa ekki rökstutt takmörkun á upplýsingarétti kæranda í sambandi við útreikning raunávöxtunarkröfu eigin fjár. Stofnunin hafi vísað til m.a. þriggja ákvarðana þar sem ávöxtunarkrafa fyrirtækja hafi ekki verið birt. Eins og þar komi fram birti PFS almennt hvorki ávöxtunarkröfu né útreikninga fyrirtækja sem stafi frá þeim sjálfum, enda sé um að ræða upplýsingar sem varði viðskiptastefnu og áætlanir viðkomandi fyrirtækja. PFS leggi hins vegar mat á hvort viðkomandi ávöxtunarkrafa samræmist því sem eðlilegt sé að gera á fjárskiptafyrirtæki sem starfi á samkeppnismarkaði. Stefna PFS sé að ávöxtunarkrafan, forsendur og útreikningar séu eingöngu birtir í þeim tilfellum þar sem hún sé ákvörðuð af PFS fyrir viðkomandi fyrirtæki eða markað. Þau sjónarmið eigi ekki við í þessu máli.

Vegna umfjöllunar kæranda um samráð um endurskoðun gjaldskrár kæranda fyrir koparheimtaugar, dags. 5. júní 2013, staðfestir PFS að þar hafi stofnunin birt útreikning og niðurstöðu kæranda um WACC í framangreindu samráði og ákvörðun 15/2013. Skýringin sé að þeir útreikningar sem kærandi hafi lagt fram hafi verið í samræmi við tilmæli PFS, enda forsendur útreiknings á grundvelli fjárskiptamarkaðarins í heild en ekki á sértækum forsendum kæranda. Því sé að mati PFS grundvallarmunur á því máli og því sem hér sé til umfjöllunar. PFS hafi birt sundurliðaða útreikninga sem fram komu í erindi kæranda í tengslum við ákvörðun 15/2013 þar sem þessir útreikningar hafi verið frá PFS komnir.

Stefna PFS sé að gæta jafnræðis varðandi birtingu viðkvæmra viðskiptaupplýsinga er stafi frá fyrirtækjum sem séu undir eftirliti stofnunarinnar. Gildi þá einu hvort viðkomandi fyrirtæki falli undir 36. gr. fjarskiptalaga (t.d. GR) eða hafi verið úrskurðað með umtalsverðan markaðsstyrk, sbr. 27. gr. fjarskiptalaga og kvaðir lagðar á viðkomandi fyrirtæki í framhaldi af því, sbr. 32. gr. fjarskiptalaga (t.d. Míla). Þó geti verið eðlismunur þegar um sé að ræða upplýsingar sem stafi frá PFS en ekki viðkomandi málsaðila, sbr. upplýsingar um ávöxtunarkröfu.

PFS kveður rétt hjá kæranda að mat á arðsemiskröfu tengist tilhögun fjármögnunar fyrirtækja órofa böndum. Hlutverk PFS sé að tryggja að framkvæmd fjárhagslegs aðskilnaðar sé fullnægjandi að öllu leyti, þ.m.t. að gerð sé eðlileg ávöxtunarkrafa á bundið fjármagn í viðkomandi samkeppnisrekstri. Það breyti hins vegar ekki þeirri staðreynd að ýmsar upplýsingar sem PFS vinni með í eftirliti sínu séu í eðli sínu viðskiptaleyndarmál sem trúnaður skuli ríkja um. Kærandi þurfi eins og aðrir að setta sig við slíkar takmarkanir á upplýsingarétti sínum samkvæmt 17. gr. stjórnarsýslulaga.

Loks ítrekar PFS þá afstöðu sína að hafna beri kröfum kæranda um að úrskurðarnefnd ógildi hina kærðu ákvörðun. Óskar PFS eftir að úrskurðarnefnd kveði á um það með skýrum hætti telji hún að veita beri kæranda aðgang að einhverjum þeim upplýsingum sem PFS hafi talið eiga að njóta takmörkunar, en vísi málinu ekki aftur til PFS eins og farið sé fram á í kæru.

VI. Afstaða GR

Óskað var eftir afstöðu GR til kæru og barst hún með bréfi dags. 19. nóvember 2013. Þar kemur m.a. fram að GR telji að hafna beri kröfum kæranda. Hagsmunir GR af því að brottfeld atriði njóti trúnaðar séu miklir og geti það ollið félaginu samkeppnislegu tjóni fái keppinautur umræddar upplýsingar úr rekstri félagsins sem varði viðskipta- og fjárhagsmálefni GR. Verði fallist á aðgang kæranda að umræddum gögnum gæti það haft í för með sér að kærandi breytti rekstri sínum og áætlunum í ljósi þeirra upplýsinga. Slíkt sé í andstöðu við samkeppnissjónarmið.

VII. Frekari athugasemdir kæranda

Í frekari athugasemdum kæranda, dags. 20. nóvember 2013, kemur m.a. fram að enda þótt málsatvik úrskurðar frá 27. ágúst 2007 séu ekki að öllu leyti sambærileg því máli sem hér sé til umfjöllunar gildi sömu sjónarmið um kröfur til útlistunar á þeim hagsmunum sem í stofnað væri í hættu. GR og eftir atvikum PFS hafi í engu bætt úr fábrotnum rökstuðningi fyrir nauðsyn þess að aðgangur verði takmarkaður.

Kærandi gerir einnig athugasemd við tilvísun PFS til 9. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012. Hann bendir á að upplýsingalögin gildi ekki um aðgang aðila stjórnarsýslumáls að gögnum þessa máls. Aðilastaða kæranda hafi verið viðurkennd með ákvörðun PFS nr. 20/2013

og því einsýnt að réttur kæranda til upplýsinga og eftir atvikum takmarkanir á þeim rétti, lúti eingöngu ákvæðum stjórnarsýslulaga. Þegar óskað sé aðgangs að gögnum máls hafi það þýðingu hvort upplýsingarétturinn grundvallast á ákvæðum stjórnarsýslulaga eða upplýsingalaga þar sem ákvæði 15. gr. stjórnarsýslulaga veiti mun víðtækari upplýsingarétt en ákvæði upplýsingalaga. Í hinni kærðu ákvörðun, sem og greinargerð PFS, virðist hins vegar sem ákvæði stjórnarsýslulaga og upplýsingalaga séu lögð að jöfnu. Að þessu leyti byggji hin kærða ákvörðun um takmörkun á upplýsingarétti kæranda á ólögmatu og þar með ómálefnalegu sjónarmiði, sem eitt og sér leiði til ógildingar hinnar kærðu ákvörðunar.

Útstrikanir í bréfi GR, dags. 17. september, 2013;

Kærandi mótmælir sjónarmiðum PFS og ítrekar að 17. gr. stjórnarsýslulaga verði aðeins beitt með tilviksbundnu mati og óheimilt sé að skerða það mat með almennum vangaveltum sem takmarki aðgang að gögnum án raunverulegs mats. Meta þurfi hvert skjal sérstaklega og aðstæður allar, þ.e. öll þau tilteknu atriði sem hlutaðeigandi skjal geymi og vega og meta þau andstæðu sjónarmið sem raunverulega liggja fyrir í hlutaðeigandi máli. Hin kærða ákvörðun, sem og greinargerð PFS, beri þess hins vegar merki að byggt hafi verið á almennum sjónarmiðum en ekki sértækum og tilviksbundnum. Þannig sé í greinargerð PFS m.a. vísað til hinnar kærðu ákvörðunar og áhersla lögð á að í framkvæmd hafi verið talið óheimilt að veita upplýsingar um atvinnu-, framleiðslu- og viðskiptaleyndarmál eða viðkvæmar upplýsingar um rekstrar- eða samkeppnisstöðu svo og aðra mikilsverða viðskiptahagsmuni. Tilvísaður rökstuðningur PFS standist ekki kröfur 17. gr. stjórnarsýslulaga um tilviksbundið mat sem óheimilt sé að skerða með almennum vangaveltum.

Þá telur kærandi að greinargerð PFS verði ekki skilinn með öðrum hætti en að stofnunin hafi sjálf sett inn neðanmálgrein um trúnað í bréf GR, dags. 17. september. Verður að telja það afar óhefðbundna stjórnarsýslu. Þá telur kærandi rangt hjá PFS að unnt sé að finna rökstuðning í hinni kærðu ákvörðun fyrir takmörkun á upplýsingarétti á atriðum sem talin séu upp í hinni kærðu ákvörðun með þeim almenna hætti sem að framan greinir.

Útdráttur úr viðskiptalíkani;

Kærandi telur rök PFS fyrir því að beita eigi undantekningu um aðgang að hluta skjals mótsagnarkennd. Því sé annars vegar haldið fram að kærandi geti í raun nálgast allar umræddar raunstærðir með því að kynna sér ársreikninga GR og hins vegar að skjalið innihaldi mikilvægustu fjárhags- eða viðskiptahagsmuni GR. Kærandi geri kröfu um að hann fái aðgang að helstu niðurstöðum líkansins, enda komi til greina að byggt verði á þeim í endanlegri ákvörðun.

Minnisblað fjár- og áhættustýringar OR, dags. 4. september 2013;

Kærandi telur að PFS hafi ekki tekist að benda á hvar í hinni kærðu ákvörðun sé fjallað með tilviksbundnum hætti um þau atriði sem felld voru út úr umræddu minnisblaði. Ítrekar hann að rökstuðningur í hinni kærðu ákvörðun hafi alls ekki lotið að liðum 3 og 4 á bls. 3 í hinni kærðu ákvörðun. PFS hafi lýst því yfir að hin kærða ákvörðun hafi verið rökstudd með fullnægjandi hætti samhliða birtingu hennar. Þannig hafi í reynd verið um samhliða rökstuðning að ræða. Meginreglur stjórnarsýslulaga kveði á um að ákvarðanir með samhliða rökstuðningi séu haldnar verulegum annmarka beri að ógilda þær í heild eða að hluta.

Kærandi telur að gera verði sérstakar gagnsæis kröfur til félaga sem reki starfsemi sem falli undir 36. gr. fjarskiptalaga, þ.e. GR, enda sé sérstaklega brýnt að þess sé gætt að samkeppnisrekstur sé ekki niðurgreiddur af einkaleyfisstarfsemi eða verndaðri starfsemi. Sama gildi um rökstuðning fyrir birtingu á forsendum og niðurstöðutölu ávöxtunarkröfu.

Þá telur kærandi rökstuðning PFS í sambandi við ávöxtunarkröfu byggja á almennum skírskotunum til stefnu PFS og framkvæmdar stofnunarinnar í sambærilegum málum í stað tilviksbundins mats á þeim andstæðu sjónarmiðum sem raunverulega liggja fyrir í þessu tiltekna máli um sérhvert atriði sem til greina komi að takmarka aðgang að.

Þá fái kærandi ekki séð að nokkur grundvallarmunur verði á eðli upplýsinganna eftir því hvort þær séu ákvarðaðar af PFS með formlegri ákvörðun, eða hvort þær byggja á mati hlutaðeigandi fyrirtækja. Annað hvort teljist ávöxtunarkrafa og forsendur hennar til viðkvæmra viðskiptalegra upplýsinga eða ekki. Breyti þar engu hvort tekin hafi verið formleg ákvörðun af hálfu PFS um kröfuna. Þess utan staðfesti PFS nú að hafa birt ávöxtunarkröfu kæranda í drögum að ákvörðun varðandi koparheimtaugar en þar segi m.a. í tölvupósti PFS til kæranda, dags. 7. mars 2013 „í útreikningum ykkar er rétt að gera ráð fyrir 8% WACC...“. Þannig liggja fyrir að um útreikninga og forsendur kæranda hafi verið ræða enda hafi félaginu verið í sjálfsvald sett hvort það færi að tilmælum PFS.

Loks vekur kærandi athygli á að PFS hafi fallist á það sjónarmið að arðsemiskrafa tengist tilhögun fjármögnunar fyrirtækja órofa böndum og að hlutafjárukningar hafi því áhrif á arðsemiskröfu. Komi þetta illa heim og saman við fullyrðingar PFS um að umræddar upplýsingar muni ekki nýtast kæranda með neinum hætti til að gæta andmælaréttar síns. Því ítrekar kærandi að aðgangur að arðsemiskröfu sé nauðsynleg forsenda þess að kærandi geti nýtt sér aðilastöðu sína í málinu og tjáð sig efnislega um hina fyrirhuguðu hlutafjárhækkun enda hafi áformuð hlutafjárhækkun bein áhrif á arðsemiskröfuna að mati PFS.

VIII. Frekari athugasemdir PFS og kæranda

Í bréfi úrskurðarnefndar til PFS, dags 26. nóvember 2013, óskaði nefndin eftir skýringum PFS vegna tilvísana stofnunarinnar til ákvæðis í upplýsingalögum nr. 140/2012 í hinni kærðu ákvörðun.

Í svarbréfi PFS, dags. 26. nóvember 2013, segir að skýrt komi fram í hinni kærðu ákvörðun að í henni reyndi á takmörkun á aðgangi kæranda að gögnum máls vegna einkahagsmuna GR samkvæmt 17. gr. stjórnarsýslulaga. Þar komi einnig fram að vegna tengsla stjórnarsýslulaga og upplýsingalaga verði sú ályktun dregin, að ef upplýsingar yrðu ekki undanþegnar vegna einkahagsmuna á grundvelli 9. gr. upplýsingalaga yrðu þær heldur ekki undanþegnar aðgangi aðila máls á grundvelli 17. gr. stjórnarsýslulaga. Í hinni kærðu ákvörðun segi hins vegar ekki að ef upplýsingar njóti trúnaðar samkvæmt 9. gr. upplýsingalaga leiði það sjálfkrafa til þess að hið sama gildi gagnvart 17. gr. stjórnarsýslulaga. PFS hafi hins vegar talið eðlilegt að geta um þessa tengingu í hinni kærðu ákvörðun þar sem í greinargerð í upplýsingalögum komi fram skýringar sem unnt sé að nota við túlkun á ákvæði 17. gr. stjórnarsýslulaga. PFS telji ljóst að þau dæmi sem þar séu nefnd teljist einnig til upplýsinga sem njóta skuli trúnaðar samkvæmt 17. gr. Það sé varla viðurkennt í viðskiptalífinu að fyrirtækjum bæri almennt að veita samkeppnisaðilum sínum aðgang að atvinnuleyndarmálum, framleiðsluleyndarmálum, viðskiptaleyndarmálum eða öðrum viðkvæmum upplýsingum um rekstrar- eða samkeppnisstöðu.

Samkvæmt athugasemdum kæranda, dags. 2. desember 2013, telur hann PFS draga of víðtækar og þar með óheimilar ályktanir af tengslum 9. gr. upplýsingalaga og 17. gr. stjórnarsýslulaga. Upplýsingalög gildi ekki um upplýsingar samkvæmt stjórnarsýslulögum. Jafnvel þótt ákvæðið hefði eitthvert skýringargildi þegar takmarka ætti rétt að upplýsingum, skipti máli hvort takmörkunin byggji á einka- og fjárhagsmálefnum einstaklinga eða fjárhags- og viðskiptahagsmunum fyrirtækja en lögin takmarki í meira mæli aðgang að upplýsingum að því er snerti málefni einstaklinga heldur en fyrirtækja. Loks telur kærandi rangt að hin kærða ákvörðun sé eingöngu tekin á grundvelli 17. gr. stjórnarsýslulaga. Ákvörðunin og síðari skýringar stofnunarinnar beri skýrlega með sér að jafnframt sé byggt á almennum sjónarmiðum sem stofnunin telji felast í 9. gr. upplýsingalaga.

IX. Niðurstöður

1.

Með ákvörðun PFS nr. 20/2013 var fallist á aðild kæranda að máli er varðar beiðni GR um samþykki fyrir hlutafjáraukningu í félaginu. Hin kærða ákvörðun snýst um aðgang kæranda sem aðila þess máls að tilteknum gögnum GR sem send voru PFS í tengslum við framangreinda beiðni.

Kærandi telur að fella eigi úr gildi hina kærðu ákvörðun um takmörkun aðgangs að upplýsingum sem strikaðar hafi verið úr bréfi GR, dags. 17. september 2013, sbr. einnig bréf GR, dags. 11. október 2013. Einnig þá ákvörðun að takmarka í heild sinni aðgang að viðskiptalíkani GR en kærandi telur að hann eigi rétt á upplýsingum um niðurstöðu líkansins. Loks telur kærandi að fella eigi úr gildi ákvörðun um takmörkun aðgangs að upplýsingum sem felldar voru úr minnisblaði fjár- og áhættustýringar OR, dags. 4. september 2013.

Þá gerir kærandi kröfu um greiðslu málskostnaðar að því marki sem lög leyfi.

PFS og GR krefjast þess að framangreindum kröfum kæranda verði hafnað.

2.

Afmörkun umfjöllunar

Samkvæmt 15. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 á aðili máls rétt á aðgangi að skjölum og öðrum gögnum er mál varða. Ákvæði 17. gr. laganna heimilar stjórnvaldi þó að takmarka aðgang aðila máls að gögnum þegar sérstaklega stendur á ef hagsmunir hans af því að notfæra sér vitneskju úr þeim þykja eiga að víkja fyrir mun ríkari almanna- eða einkahagsmunum.

Ekki er ágreiningur um lagagrundvöll hinnar kærðu ákvörðunar. Bæði PFS og kærandi vísa til inntaks meginreglu 15. gr. stjórnslulaga um aðgang að upplýsingum og til þess að ákvæði 17. gr. laganna feli í sér undantekningu sem túlka beri þröngt. Upplýsingaréttur verði aðeins takmarkaður ef einkahagsmunir málsaðila af því að þeim sé haldið leyndum séu ríkari en hagsmunir aðila af því að fá aðgang að þeim. Stjórnvaldi beri því leggja mat á viðkomandi gögn og upplýsingar með tilliti til hagsmuna aðila áður en tekin er ákvörðun um takmörkun aðgangs.

Ágreiningur í máli þessu snýr fyrst og fremst að því hvort hin kærða ákvörðun uppfylli framangreind skilyrði 17. gr. stjórnslulaga. Athugun úrskurðarnefndar lýtur að því hvort PFS hafi í hinni kærðu ákvörðun lagt fullnægjandi mat á hvort þau gögn og upplýsingar sem undanþiggja skyldi upplýsingarétti samkvæmt hinni kærðu ákvörðun teldust einkahagsmunir í skilningi 17. gr. og hvort hagsmunir GR af því að halda þeim leyndum teldust ríkari en hagsmunir kæranda af því að fá aðgang að þeim.

3.

Tengsl 17. gr. stjórnslulaga og 9. gr. upplýsingalaga

Samkvæmt 17. gr. stjórnslulaga er stjórnvaldi heimilt að takmarka aðgang aðila máls að gögnum, m.a. vegna ríkra einkahagsmuna. Í hinni kærðu ákvörðun er á því byggt að þegar um fyrirtæki sé að ræða falli undir slíka hagsmuni upplýsingar er varða fjárhagsmálefni, s.s. upplýsingar um rekstrar- eða samkeppnisstöðu eða aðra mikilvæga viðskiptahagsmuni. Tilvísun PFS til samspils stjórnslulaga og upplýsingalaga, bendir til þess að PFS hafi litið að einhverju leyti til upplýsingalaga í því sambandi en þar hefur verið litið svo á að upplýsingar um atvinnu-, framleiðslu- og viðskiptaleyndarmál eða

viðkvæmar upplýsingar um rekstrar- eða samkeppnisstöðu svo og aðra mikilvæga viðskiptahagsmunir teljist slíkir hagsmunir. Úrskurðarnefnd telur að sjónarmið um hvaða upplýsingar geti talist fjárhags- og viðskiptahagsmunir fyrirtækja á grundvelli upplýsingalaga gefi vísbendingu um hagsmunir sem talist geti einkahagsmunir í skilningi 17. gr. stjórnslulaga og gerir því ekki athugasemd við að PFS líti til framangreindra sjónarmiða við ákvörðun um hvort tillögur GR um útstrikanir varði slíka hagsmunir.

Við mat á því hvort slíkar upplýsingar réttlæti takmörkun á upplýsingarétti aðila máls samkvæmt 17. gr. stjórnslulaga verður hins vegar að taka tillit til þess að upplýsingaréttur aðila stjórnslumáls samkvæmt stjórnslulögum er víðtækari en upplýsingaréttur almennings og aðila að gögnum um hann sjálfan samkvæmt upplýsingalögum. Þótt tilteknar upplýsingar kunni að vera undanþegnar upplýsingarétti samkvæmt upplýsingalögum leiðir það ekki til þess að hið sama gildi um upplýsingarétt á grundvelli 17. gr. stjórnslulaga.

Í hinni kærðu ákvörðun kemur fram að vegna þeirra tengsla sem séu á milli stjórnslulaga og upplýsingalaga um afmörkun á því hversu ríkan upplýsingarétt lögin veiti, verði sú ályktun dregin að ef upplýsingar verði ekki undanþegnar vegna einkahagsmuna á grundvelli 9. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 verði þær heldur ekki undanþegnar aðgangi aðila máls á grundvelli 17. gr. stjórnslulaga. Þá kemur fram sú afstaða PFS að hagsmunir GR af því að halda leyndum þeim upplýsingum sem um ræði séu mun ríkari en hagsmunir kæranda af því að geta notfært sér vitneskju úr þeim. Að mati úrskurðarnefndar er ekki fyllilega skýrt í hinni kærðu ákvörðun á hvorum lagagrundvöllinum það mat fór fram.

Í athugasemdum PFS frá 26. nóvember 2013 tekur PFS fram að í hinni kærðu ákvörðun sé ekki að finna ályktun um að upplýsingar sem njóti trúnaðar samkvæmt 9. gr. upplýsingalaga njóti einnig trúnaðar á grundvelli 17. gr. stjórnslulaga og ítrekar að ákvörðunin sé tekin á grundvelli stjórnslulaga. Úrskurðarnefnd fellst á þessa skýringu PFS en tekur fram að telja verði umfjöllun stofnunarinnar um upplýsingalög og samspil þeirra við stjórnslulög nokkuð villandi. Er það að mati úrskurðarnefndar ágalli á hinni kærðu ákvörðun.

Með vísan til framangreinds mun úrskurðarnefnd fjalla um hina kærðu ákvörðun með tilliti til þess hvort hún uppfyllir kröfur 17. gr. stjórnslulaga.

4.

Mat samkvæmt 17. gr. stjórnslulaga

Eins og áður segir er takmörkun upplýsingaréttar á grundvelli 17. gr. stjórnslulaga háð því að tilteknar upplýsingar varði einkahagsmunir í skilningi ákvæðisins og að hagsmunir málsaðila af því að halda þeim leyndum séu ríkari en hagsmunir kæranda af því að geta kynnt sér efni þeirra. Ágreiningur í málinu lýtur einkum að því hvort PFS hafi framkvæmt þetta mat.

Kærandi telur að í hinni kærðu ákvörðun komi ekki fram um hvaða tilteknu einkahagsmuni sé að ræða sem undanþiggja skuli upplýsingarétti og með hvaða hætti aðgangur kæranda að viðkomandi upplýsingum stofni hagsmunum GR í hættu. Þá telur kærandi hina kærðu ákvörðun ekki bera með sér að PFS hafi lagt mat á hvort hagsmunir GR af trúnaði séu ríkari en hagsmunir kæranda af aðgangi. PFS telur hins vegar að við töku hinnar kærðu ákvörðunar hafi verið lagt mat á gögn m.t.t. trúnaðar og hagsmuna aðila málsins samkvæmt stjórnslulögum.

Hér á eftir verður fjallað um þær upplýsingar sem ágreiningur í málinu lýtur að m.t.t. þessara atriða.

4.1 Bréf GR, dags. 17. september 2013

Bréf GR til PFS, dags. 17. september 2013, varðar ósk GR um samþykki PFS fyrir hlutafjáraukningu í félaginu. Kærandi bendir á að í tillögum GR um hvaða upplýsingar skuli telja trúnaðarupplýsingar sé ekki gerð grein fyrir þeim hagsmunum sem félagið telji stofnað í hættu með aðgangi að þeim. Sönnunarbyrði fyrir því að hagsmunir GR skaðist við að veita kæranda aðgang að hinum útstrikuðu upplýsingum í bréfinu liggja hjá GR, en að auki verði PFS að leggja mat á þá hagsmuni sem um ræði. PFS hafi fallist á tillögur GR um útstrikanir í heild sinni án þess að rökstyðja með hvaða hætti einstakir liðir stofnuðu hagsmunum GR í hættu. Í hinni kærðu ákvörðun sé einungis rakið með almennum hætti, án sértækrar tilvísunar til einstakra atriða bréfsins, að PFS telji tillögur GR í samræmi við sjónarmið um takmarkanir á upplýsingarétti.

Við mat á því hvort takmarka skuli aðgang að gögnum á grundvelli 17. gr. stjórnslulaga getur verið eðlilegt, m.a. á grundvelli rannsóknarreglu 10. gr. laganna, að afla upplýsinga frá þeim sem hagsmuna eiga að gæta af því að aðili máls fái ekki aðgang að tilteknum gögnum. Það var því fyrst og fremst á ábyrgð PFS að afla þeirra upplýsinga sem nauðsynlegar þóttu til þess að stofnunin gæti tekið ákvörðun í málinu og leggja á þær mat.

Í hinni kærðu ákvörðun segir að PFS telji tillögur GR um útstrikanir, varða mikilvæga fjárhags- og viðskiptahagsmuni GR. Þar kemur fram að um sé að ræða upplýsingar um t.d. viðskiptabanka félagsins, fyrirhugað fyrirkomulag kerfa félagsins, skuldastöðu félagsins um mitt ár 2013, lánsfjárbörf, lengd lána, upphæð innri vaxta, arðsemi framlagðs eigin fjár og ávöxtunarkröfu. Í greinargerð PFS frá 6. nóvember 2013 kemur fram að niðurstaða stofnunarinnar að þessu leyti sé í samræmi við langa framkvæmd. Atriðin sem undanskilin séu upplýsingarétti séu ekki mörg en öll því marki brennd að hafa augljóslega að geyma mikilvæga fjárhags- eða viðskiptahagsmuni GR sem ganga eigi framur upplýsingarétti kæranda. Birting þeirra gangi gegn eðlilegum og réttmætum væntingum GR af því að geta lagt grundvöll að viðskiptalegum ákvörðunum og gerningum félagsins. Þá telur PFS ljóst að umræddar upplýsingar séu samkvæmt

almennum sjónarmiðum svo viðkvæmar að þær eigi ekkert erindi til helsta samkeppnisaðila GR né allan þorra manna.

PFS hefur að mati úrskurðarnefndar lagt mat á tilteknar upplýsingar með tilliti til þess hvort þær teldust til einkahagsmuna. Niðurstaða stofnunarinnar af því mati var sú að um væri að ræða fjárhags- og viðskiptahagsmuni samkvæmt 17. gr. stjórnsýslulaga sem sættu takmörkun á aðgangi kæranda. Nánar er gerð grein fyrir þessari afstöðu PFS í greinargerð stofnunarinnar. Þótt rökstuðningur PFS í hinni kærðu ákvörðun sé knappur að þessu leyti er það mat úrskurðarnefndar að kærandi hafi á grundvelli hans getað gert sér grein fyrir því hvers vegna umræddar upplýsingar voru undanþegnar upplýsingarétti kæranda.

Takmörkun á upplýsingarétti vegna einkahagsmuna er einnig háð því að hagsmunir aðila af því að halda viðkomandi upplýsingum leyndum séu mun ríkari en hagsmunir aðila máls af því að notfæra sér upplýsingar úr þeim. Samkvæmt athugasemdum við 17. gr. í frumvarpi sem varð að stjórnsýslulögum er gert ráð fyrir að stjórnvald beiti ekki heimild ákvæðisins til þess að takmarka upplýsingarétt nema það hafi áður lagt sérstakt mat á vægi þeirra ólíku hagsmuna sem í húfi séu. Stjórnvöld geti því ekki neitað aðila um aðgang að gögnum máls einungis á grundvelli almennra hugleiðinga um skaðsemi þess að veita aðgang að þeim.

Í hinni kærðu ákvörðun kemur fram sú afstaða PFS að hagsmunir GR af því að halda leyndum þeim upplýsingum sem félagið nefnir í tillögum sínum að útstrikunum trúnaðarupplýsinga, séu mun ríkari en hagsmunir kæranda af því að geta notfært sér vitneskju úr þeim. Þá telji stofnunin sýnilega hættu á því að einkahagsmunir GR biðu umtalsvert tjón ef kæranda yrði veittur aðgangur að þessum gögnum. Af ákvörðuninni verður ráðið að PFS líti svo á að þetta eigi við allar þær upplýsingar í umræddu bréfi sem stofnunin taldi varða einkahagsmuni í skilningi 17. gr. stjórnsýslulaga. Þar er hins vegar ekki sérstaklega gerð grein fyrir því hvernig hvert atriði var metið með tilliti til andstæðra sjónarmiða. Úrskurðarnefnd telur að þrátt fyrir framangreint komi fram í hinni kærðu ákvörðun sú afstaða PFS að hagsmunir GR af því að takmarka aðgang séu mun ríkari en hagsmunir kæranda af því að fá aðgang að þeim eigi við útstrikaðar trúnaðarupplýsingar í umræddu bréfi. Úrskurðarnefnd gerir ekki athugasemd við mat PFS að öðru leyti en því að ekki verður séð að upplýsingar um viðskiptabanka skaði hagsmuni GR. Hið sama gildi þó um hagsmuni kæranda að fá aðgang að slíkum upplýsingum.

Það er því mat úrskurðarnefndar að þrátt fyrir knappan rökstuðning, sjá nánar 4.3, hafi PFS lagt á það sérstakt mat hvort tilteknar upplýsingar varði einkahagsmuni samkvæmt 17. gr. stjórnsýslulaga og hvort hagsmunir málsaðila af því að halda þeim leyndum væru ríkari en hagsmunir kæranda af því að geta notfært sér vitneskju úr þeim.

4.2 Útdráttur úr viðskiptalíkani GR

Í tillögum GR um hvaða upplýsingar skuli undanþegnar upplýsingarétti kemur fram að GR telji útdrátt úr viðskiptalíkani í heild sinni vera trúnaðarmál. PFS féllst á það og tók þá ákvörðun að allt skjalið skyldi undanþegið upplýsingarétti kæranda á þeim grundvelli að viðskiptalíkon fyrirtækja væru meðal helstu viðskiptaleyndarmála þeirra. Í greinargerð PFS gerir stofnunin nánar grein fyrir þeirri afstöðu sinni. Er það mat nefndarinnar að PFS hafi lagt mat á umrætt skjal með tilliti til þess hvort þær upplýsingar sem það hefur að geyma teldust til einkahagsmuna í skilningi 17. gr. stjórnarsýslulaga.

Kærandi fellst á framangreinda afstöðu PFS. Af því verður ráðið að kærandi geri ekki athugasemd við það að hagsmunir GR af að halda umræddum upplýsingum leyndum séu ríkari en kæranda af að fá aðgang að þeim. Kærandi telur hins vegar að hann ætti að fá aðgang að helstu niðurstöðum líkansins, svo sem um afskriftartíma og hvenær ætlunin væri að reksturinn skilaði hagnaði, enda kæmi til greina að byggt yrði á líkaninu og niðurstöðum þess í endanlegri ákvörðun PFS.

Samkvæmt hinni kærðu ákvörðun á undantekningarákvæði 17. gr. við um skjalið í heild sinni á þeim grundvelli að um sé að ræða helstu viðskipaleyndarmál fyrirtækis. Kom því ekki til skoðunar hvort kærandi ætti að fá aðgang að tilteknum hlutum þess á grundvelli meginreglu 2. mgr. 16. gr. stjórnarsýslulaga um að veita skuli aðila aðgang að öðrum hlutum skjalsins en þeim sem sjónarmið um gagnaleynd eigi við um.

Úrskurðarnefnd fellst á að efni viðskiptalíkans GR eigi að njóta trúnaðar gagnvart kæranda og það sé þess eðlis að illmögulegt sé að birta kæranda niðurstöður líkansins. Líkanið sé heildstætt og verði ekki skipt upp í hluta sem njóti trúnaðar og þeirra sem geri það ekki.

4.3. Almennt um rökstuðning PFS

Samkvæmt 22. gr. stjórnarsýslulaga skal, að því marki sem ákvörðun byggist á mati, greina frá þeim megin sjónarmiðum sem ráðandi voru við matið. Úrskurðarnefnd telur rökstuðning PFS í hinni kærðu ákvörðun við mat á hagsmunum aðila almennan og nokkuð óskýran. Úrskurðarnefnd telur þrátt fyrir ágalla á rökstuðningi í hinni kærðu ákvörðun hafi kærandi mátt sjá hvað hafi legið að baki niðurstöðu PFS um að upplýsingar í bréfi GR frá 17. september 2013 og útdrætti úr viðskiptalíkani GR teldust trúnaðarupplýsingar samkvæmt 17. gr. stjórnarsýslulaga sem sættu takmörkun á upplýsingarétti kæranda. Það er því mat úrskurðarnefndar að ágallar á rökstuðningi hinnar kærðu ákvörðunar leiði ekki til ógildingar framangreindra þátta hinnar kærðu ákvörðunar.

4.4 Minnisblað fjár- og áhættustýringar OR, dags. 4. september 2013

Í tillögum GR að útstrikunum trúnaðarupplýsinga er lagt til að felldar verði út tiltekna upplýsingar úr minnisblaði fjár- og áhættustýringar OR. Kærandi fékk minnisblað þetta afhent með útstrikunum í samræmi við tillögur GR.

Kærandi telur ákvörðun PFS um útstrikanir í minnisblaðinu haldna verulegum annmörkum þar sem í því sé einungis að finna hornklofa með orðunum „*tafla felld út vegna trúnaðar*“ án frekari útlistunar eða rökstuðnings.

Í hinni kærðu ákvörðun gerir PFS grein fyrir því að tillögur GR um útstrikanir varði upplýsingar í tveimur tilteknum skjölum sem tilgreind séu í tveimur liðum, þ.e.a.s. nr. 1 og 3 í hinni kærðu ákvörðun. Er þar annars vegar um að ræða bréf GR til PFS, dags. 17. september 2013, sem þegar hefur verið fjallað um og hins vegar umrætt minnisblað fjár- og áhættustýringar OR. Síðan segir í ákvörðuninni að PFS telji að tillögur GR að útstrikunum trúnaðarupplýsinga séu í samræmi við sjónarmið um takmarkanir á upplýsingarétti vegna mikilvægra fjárhags- og viðskiptahagsmuna. Síðar í hinni kærðu ákvörðun er vísað til liða 1 og 2 í þessu sambandi. Úrskurðarnefnd telur að þar kunni PFS að eiga við lið 3 sem er hið umrædda minnisblað. Sú afstaða PFS að um mikilvæga fjárhags- og viðskiptahagsmuni GR sé að ræða geti því tekið til þeirra upplýsinga sem þar komi fram. Tilvísunin kunni hins vegar einnig að eiga við lið 2 og þar með afstöðu til þess að viðskiptalíkaníð varði mikilvæga fjárhags- og viðskiptahagsmuni. Ef svo er virðist ekki liggja fyrir skýr afstaða um þetta atriði varðandi þær upplýsingar sem felldar eru úr minnisblaðinu. Er umfjöllun PFS að þessu leyti óskýr.

Af texta minnisblaðsins verður ráðið að þær upplýsingar sem úr því hafi verið felldar séu efnahagsreikningur GR fyrir og eftir endurskipulagningu og tafla sem sýni útreikning raunávöxtunarkröfu eigin fjár. Þetta er hins vegar ekki tilgreint í hinni kærðu ákvörðun. Jafnvel þótt lítið verði svo á að tilvísun PFS til töluliða fyrr í ákvörðuninni hafi í raun verið til minnisblaðsins kemur ekki fram í ákvörðuninni sjálfri hvaða tilteknu upplýsingar stofnunin teldi varða einkahagsmuni í skilningi 17. gr. stjórnarsýslulaga. Verður því ekki séð að í ákvörðuninni hafi með fullnægjandi hætti verið gerð grein fyrir því hvaða upplýsingar um væri að ræða og hvernig hagsmunum væri stofnað í hættu með aðgangi kæranda að þeim eða mat á gagnstæðum hagsmunum. Er það því mat úrskurðarnefndar að hin kærða ákvörðun uppfylli ekki kröfur 17. gr. stjórnarsýslulaga að þessu leyti. Úrskurðarnefnd fellst því ekki á að PFS hafi framkvæmt lögbundið mat að því er varðar þennan hluta hinnar kærðu ákvörðunar.

Kærandi heldur því fram að efnahagsreikningur eftir endurskipulagningu sé grundvallargagn og aðgangur að honum forsenda fyrir því að hann geti nýtt sér aðilastöðu í málinu og tjáð sig efnislega um fyrirhugaða hlutafjánhækkun. Gangi hún eftir megi leiða líkum að því að hún verði svo veruleg að jafna megi til þess að útbúinn verði nýr stofnefnahagsreikningur. Þá telur kærandi rangt, það sem fram komi í hinni kærðu

ákvörðun að ávöxtunarkrafa fyrirtækja hafi ekki verið birt, m.a. ávöxtunarkrafa kæranda. Hin kærða ákvörðun samræmist því ekki kröfum jafnræðisreglu 11. gr. stjórnssýslulaga.

Í greinargerð PFS frá 6. nóvember 2013 gerir stofnunin grein fyrir afstöðu sinni til kröfu kæranda um aðgang að efnahagsreikningi fyrir og eftir endurskipulagningu og útreiknings raunávöxtunarkröfu. Þar segir m.a. um fyrra atriðið að umræddar upplýsingar í efnahagsreikningi séu fjárhagsupplýsingar er varði rekstur og efnahag GR. Um sé að ræða töflu sem innihaldi tölulegar upplýsingar um GR og að umrædd tafla myndi ekki nýtast kæranda án þeirra tölulegu upplýsinga sem fjarlægðar hefðu verið, til að gæta andmælaréttar síns. Um seinna atriðið segir að PFS birti almennt ekki ávöxtunarkröfu eða útreikninga fyrirtækja sem stafi frá þeim sjálfum enda sé um að ræða upplýsingar sem varði viðskiptastefnu og áætlanir viðkomandi fyrirtækja og eðlilegt að slíkar upplýsingar njóti trúnaðar þar sem því verði við komið. Í greinargerðinni kemur því fram hvaða upplýsingar voru felldar út úr umræddu minnisblaði og sjónarmið varðandi hagsmuni aðila af því annars vegar að halda þeim leyndum og hins vegar af því að fá aðgang að þeim. Mat PFS á umræddum upplýsingum samkvæmt 17. gr. stjórnssýslulaga kemur þannig fram í greinargerð stofnunarinnar.

Úrskurðarnefnd fellst á að þær upplýsingar sem fram koma í umræddum efnahagsreikningi GR falli undir einkahagsmuni GR samkvæmt 17. gr. stjórnssýslulaga. Efnahagsreikningur GR fyrir og eftir endurskipulagningu er að mati úrskurðarnefndar eitt af mikilvægustu fjárhagsmálefnum fyrirtækisins. Í honum felast viðkvæmar upplýsingar er varða viðskiptastefnu og áætlanir fyrirtækisins. Í ljósi þess að áætlaður efnahagsreikningur er hluti af innri áætlunum fyrirtækja telur úrskurðarnefnd að hagsmunir GR af trúnaði séu ríkari en hagsmunir kæranda af aðgangi að áætluðum efnahagsreikningi.

Þá telur nefndin að stofnefnahagsreikningur fyrirtækja verði ekki lagður að jöfnu við áætlaðan efnahagsreikning vegna fjárhagslegrar endurskipulagningar á borð við þá sem fyrirhuguð sé hjá GR.

Að mati úrskurðarnefndar telst raunávöxtunarkrafa eigin fjár GR einnig til upplýsinga er snerta mikilvæg fjárhagsmálefni fyrirtækisins. Hún telst því til einkahagsmuna samkvæmt 17. gr. stjórnssýslulaga. Raunávöxtunarkrafa eigin fjár tengist að mati úrskurðarnefndar náíð tilhögun fjármögnunar GR svo og rekstrar- og samkeppnisstöðu þess. Telur úrskurðarnefnd hagsmuni félagsins af því að halda þeim leyndum ríkari en hagsmunir kæranda af því að fá aðgang að slíkum upplýsingum.

Þá verður, með vísan til skýringa PFS um birtingu ávöxtunarkrafna sem stafa frá af stofnuninni fyrir tiltekin fyrirtæki eða markað annars vegar og hins vegar frá fyrirtækjum sjálfum, ekki fallist á að synjun um birtingu á ávöxtunarkröfu brjóti gegn jafnræðisreglu 11. gr. stjórnssýslulaga.

Með vísan til framangreinds er það niðurstaða úrskurðarnefndarað þær upplýsingar sem felldar voru úr minnisblaði OR, dags. 4. september 2013 séu undanþegnar upplýsingarétti kæranda samkvæmt 17. gr. stjórnslulaga.

5.

Samantekt niðurstöðu úrskurðarnefndar

Við ákvörðun um hvort takmarka skuli upplýsingarétt aðila stjórnslumáls á grundvelli 17. gr. stjórnslulaga ber PFS annars vegar að meta hvort tiltekin gögn málsins hafi að geyma upplýsingar sem varða einkahagsmuni og hins vegar hvort hagsmunir aðila af því að halda þeim leyndum, séu ríkari en hagsmunir aðila af því að fá aðgang að þeim.

Með hinni kærðu ákvörðun var aðgangur kæranda að upplýsingum í þremur tilteknum gögnum takmarkaður. Takmarkanir PFS í bréfi GR til PFS frá 17. september 2013 og viðskiptalíkani GR uppfylla að mati úrskurðarnefndar framangreindar kröfur 17. gr. stjórnslulaga og er hin kærða ákvörðun staðfest að því leyti.

Í hinni kærðu ákvörðun var einnig takmarkaður aðgangur kæranda að tilteknum upplýsingum í minnisblaði fjár- og áhættustýringar OR, dags. 4. september 2013. Úrskurðarnefnd telur að í hinni kærðu ákvörðun komi hvorki fram hvaða upplýsingar teldust einkahagsmunir GR og réttlættu takmörkun að aðgangi né mat á gagnstæðum hagsmunum. Kröfur 17. gr. stjórnslulaga voru því að mati úrskurðarnefndar ekki uppfylltar. Er það verulegur annmarki á þessum hluta hinnar kærðu ákvörðunar.

Það er hins vegar niðurstaða úrskurðarnefndar eftir að hafa skoðað þær upplýsingar sem felldar voru úr umræddu minnisblaði að þær falli undir einkahagsmuni GR samkvæmt 17. gr. stjórnslulaga og að hagsmunir GR af því að takmarka aðgang að þeim séu mun ríkari en hagsmunir kæranda af að fá aðgang að þeim.

6.

Loks krefst kærandi málskostnaðar að skaðlausu að því marki sem lög leyfi.

Samkvæmt 1. mgr. 12. gr. reglugerðar nr. 36/2009 um úrskurðarnefnd er málskostnaður kostnaður nefndarinnar sem verður til við kærumeðferð málsins hjá henni, að teknu tilliti til málskotsgjalds. Samkvæmt 2. mgr. skal sá málsaðili sem tapar máli að jafnaði greiða málskostnað nefndarinnar eins og hann er skilgreindur í 1. mgr. Úrskurðarnefnd hefur því ekki heimild til þess að kveða á um að kærandi fái greiddan málskostnað að skaðlausu.

Vilji aðili ekki una úrskurði nefndarinnar getur hann borið úrskurðinn undir dómstóla, en slíkt mál skal höfða innan sex mánaða frá því að viðkomandi fékk vitneskju um úrskurð nefndarinnar, sbr. 3. mgr. 13. gr. laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun.

X. Úrskurðarorð

Málsmeðferðarákvörðun PFS um takmörkun á aðgangi Mílu ehf. að gögnum er staðfest hvað varðar bréf GR til PFS, dags. 17. september 2013, svo og útdrátt úr viðskiptalíkani GR, útg. 5. september 2013. Kröfu Mílu um aðgang að upplýsingum í hornklofum í minnisblaði fjár- og áhættustýringar OR, dags. 4. september 2013 er hafnað.

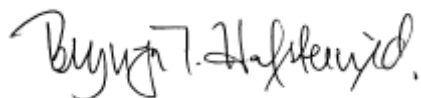
Málskostnaður nefndarinnar er 1.234.000 kr. Kærandi greiði málskostnað að fjárhæð 925.000 kr. að frádregnu málskotsgjaldi kr. 150.000.

Ríkissjóður beri málskostnað að fjárhæð 308.500 kr.

Reykjavík, 30. desember 2013.



Margrét Vala Kristjánsdóttir



Brynja I. Hafsteinsdóttir



Kirstín P. Flygenring