

Úrskurður
úrskurðarnefndar raforkumála
í máli nr. 2/2025
Kæra Alcoa Fjarðaáls sf.
á ákvörðun
Raforkueftirlitsins

Þann 25. ágúst 2025, kvað úrskurðarnefnd raforkumála upp eftirfarandi úrskurð vegna kæru Alcoa Fjarðaáls sf., (kærandi), dags. 17. janúar 2025, á ákvörðun Raforkueftirlits Orkustofnunar (Raforkueftirlitið), frá 20. desember 2024. Málið hefur fengið númerið 2/2025.

I. Kæruefni og kröfur

Kærð er ákvörðun Raforkueftirlitsins, frá 20. desember 2024, vegna breytinga á gjaldskrá Landsnets nr. 54. Í hinni kærðu ákvörðun gerir Raforkueftirlitið ekki athugasemdir við gjaldskrá Landsnets vegna stórnotenda. Kærandi krefst þess aðallega að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi. Raforkueftirlitið og Landsnet krefjast þess að hinni kærðu ákvörðun verði vísað frá þar sem hún sæti ekki endurskoðun úrskurðarnefndar raforkumála.

II. Málsatvik

Í máli þessu er deilt um hvort breytingar á gjaldskrá Landsnets nr. 54, hafi verið í samræmi við raforkulög. Breytingarnar snúa að gjöldum vegna dreifiveitna, stórnotenda, flutningstapa og kerfisþjónustu. Kærandi telur að Raforkueftirlitið hafi fallist á breytinguna og því sé um kæránlega stjórnvaldsákvörðun að ræða. Raforkueftirlitið og Landsnet eru ósammála því. Raforkueftirlitið hvorki samþykki eða synji gjaldskrár samkvæmt raforkulögum, heldur hafi með hinni kærðu ákvörðun ekki gert athugasemdir við gjaldskránnu. Því sé ekki um kæránlega stjórnvaldsákvörðun að ræða.

III. Málsástæður og rök kæranda

Í kæru kemur fram að mál þetta megí rekja til dóms Hæstaréttar í máli nr. 2/2024, frá 5. júní 2024, þar sem komist hafi verið að þeirri niðurstöðu að álagning aflgjalds fyrir innmötun raforku í flutningskerfi Landsnets sem Landsnet hafi lagt á raforkuframleiðendur hafi skort lagastoð og innheimta gjaldsins því ólögmæt. Raforkuframleiðendur eigi því kröfu á hendur Landsneti um endurgreiðslu gjaldsins eða um 3,1 milljarð króna að sögn Landsnets. Til að bregðast við þeirri stöðu hafi Landsnet ákveðið að hækka gjaldskrá til stórnotenda. Gjaldskrá til dreifiveitu hafi ekki verið hækkuð með sama hætti.

Með hinni kærðu ákvörðun hafi verið staðfest 16,27% gjaldskrárhækkun til stórnotenda frá og með 1. janúar 2025. Hækkunin komi til viðbótar 8% hækkun sem áður hafi verið tilkynnt. Nemi

gjaldskrárhækkunin því alls 25,57%. Af hinni kærðu ákvörðun megi ráða að 16,27% hækkun gjaldskrárinnar sé vegna dóms Hæstaréttar. Landsnet hafi í upphafi sent Raforkueftirlitinu gjaldskrá þar sem hækka hafi átt gjald stórnotenda um 197,78% í einn mánuð til að mæta þeirri stöðu sem dómurinn hafði skapað.

Í hinni kærðu ákvörðun komi fram að Raforkueftirlitinu hafi borist endurmetin gjaldskrá vegna úttektar stórnotenda 11. desember 2024. Ákvörðun hafi verið tekin um að hækka gjaldskrá til stórnotenda, til viðbótar við 8% hækkun sem tilkynnt hafi verið með bréfi til Raforkueftirlitsins þann 6. nóvember 2024, um 16,27% frá og með 1. janúar 2025. Heildarhækkun á gjaldskrá stórnotenda nemi því um 25,57%. Endurmetin gjaldskrá hafi leitt til þess að ekki væri lengur um tímabundna hækkun að ræða á gjaldskrá til stórnotenda í janúar 2025, eins og tilkynnt hafi verið um til Raforkueftirlitsins 6. nóvember 2024. Í staðinn verði endurgreiðsla til raforkuframleiðenda greidd út í janúar 2025 en tekjur verði innheimtar af stórnotendum jafnt yfir allt árið. Þannig verði áhrif á tekjumörk Landsnets fyrir árið 2025 að nettó núlli. Kærandi telur óljóst af hinni kærðu ákvörðun hvernig 16,27% gjaldskrárhækkun til stórnotenda samræmist ákvæðum raforkulaga.

Kærandi sé stórnotandi í skilningi 19. tl. 3. gr. raforkulaga og hafi því beinna, sérstakra, verulegra og lögvarinna hagsmuna að gæta af úrlausn málsins. Kveðið sé á um gjaldskrá Landsnets í 12. gr. a raforkulaga. Þar komi fram að flutningsfyrirtækið skuli setja gjaldskrá vegna þjónustu sinnar í samræmi við tekjumörk samkvæmt 12. gr. og að hún skuli gilda annars vegar fyrir úttekt dreifiveitna frá flutningskerfi og hins vegar fyrir úttekt stórnotenda sem skuli ákvörðuðu í bandaríkjadöllum. Samkvæmt 2. mgr. 12. gr. raforkulaga setji Raforkueftirlitið flutningsfyrirtækinu tekjumörk vegna kostaðar við flutning raforku og skulu þau vera tvískipt, þ.e. vegna flutnings á raforku til dreifiveitna annars vegar og flutnings til stórnotenda hins vegar.

Samkvæmt 9. mgr. 12. gr. raforkulaga skuli Landsnet senda Raforkueftirlitinu gjaldskrá átta vikum fyrir fyrirhugaða gildistöku. Telji Raforkueftirlitið framlagða gjaldskrá brjóta í bága við ákvæði laganna eða reglugerða skuli það koma athugasemdum á framfæri við flutningsfyrirtækið innan þriggja vikna frá móttöku. Gjaldskráin taki ekki gildi fyrr en bætt hafi verið úr að mati Raforkueftirlitsins. Hafi Raforkueftirlitið því endanlegt vald um gjaldskrá Landsnets og sæti ákvarðanir hennar kæru til úrskurðarnefndar raforkumála. Sé það í samræmi við athugasemdir í greinargerð með frumvarpi því sem orðið hafi að raforkulögum en þar segir um 30. gr. „Lagt er til að sérstök úrskurðarnefnd, úrskurðarnefnd raforkumála, fjalli um stjórnvaldsákvæðanir Orkustofnunar er lúta að starfsemi og gjaldskrá flutningsfyrirtækisins og dreifiveitna“.

Ljóst sé að mati kæranda að sú 16,27% hækkun sem gjaldskrá nr. 54 feli í sér sé einungis tilkomin vegna dóms Hæstaréttar í máli nr. 2/2024, en ekki þeirra viðmiða sem 3. mgr. 12. gr. raforkulaga tilgreini að tekjumörk í skilningi 12. gr. skuli ákveðin út frá. Það sé mat kæranda að ekki sé lagagrundvöllur fyrir yfirfærslu gjaldsins í gjaldskrá stórnotenda enda sé enn um að ræða innheimtu gjalds fyrir innmötun á flutningskerfið sem ekki sé lagastoð fyrir. Gjaldið skorti lagastoð hvort sem því sé beint að raforkuframleiðendum eða stórnotendum og hvaða nafni sem

það sé kallað. Sé enda engin tilraun til þess gerð af hálfu Landsnets né Raforkueftirlitsins að rökstyðja hvernig hækkunin samræmist ákvæðum raforkulaga. Kærandi telji því 16,27% hækkun gjaldskrárinnar skorta lagastoð. Það sé ótækt að Landsnet velti tjóni vegna ólögmætrar gjaldtöku af einum hópi viðskiptavina fyrirtækisins yfir á viðskiptavinum sína.

Kærandi byggir jafnframt á því að gjaldskrárhækkunin brjóti gegn jafnræðisreglu 65. gr. og eignaréttindarákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar. Með hækkuninni sé stórnotendum einum gert að bæta það tjón sem Landsnet hafi orðið fyrir vegna dóms Hæstaréttar, í máli nr. 2/2024, án þess að fyrir því séu nokkur málefnaleg rök eða lagagrundvöllur. Þegar Landsnet hafi kynnt áætlanir sínar um gjaldskrárhækkun fyrir stórnotendum hafi þær verið kynntar þannig að gjaldskrá yrði einnig hækkuð hjá dreifiveitum. Breyting á þessu fyrirkomulagi hafi ekki verið kynnt, útskýrð né rökstudd. Það sé mat kæranda að með gjaldskrárhækkuninni sé stórnotendum gert að greiða fyrir tjón Landsnets og með óbeinum hætti notkun annarra en þeirra sjálfra. Slíkt brjóti gegn 65. gr. og 72. gr. stjórnarskrárinnar.

Þá sé það mat kæranda að málsmeðferð Raforkueftirlitsins brjóti gegn rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga. Raforkueftirlitið hafi samþykkt gjaldskrána án þess að rannsaka áhrif þess á stórnotendur sem hafi sérstaklega óskað eftir því að fá að koma athugasemdum á framfæri við eftirlitið. Það sé enn fremur mat kæranda að málsmeðferðin brjóti gegn jafnræðisreglu 11. gr. stjórnsýslulaga og vísast um það til framangreindrar umfjöllunar um jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar. Þá sé það mat kæranda að ákvörðun Raforkueftirlitsins brjóti gegn 2. mgr. 20. gr. og 22. gr. stjórnsýslulaga. Samkvæmt 2. mgr. 20. gr. stjórnsýslulaga beri stjórnvaldi í ákvörðun að veita leiðbeiningar um kærueimild, kærufrest og kærugjöld, svo og hvert skuli beina kæru. Slíku sé ekki til að dreifa í ákvörðuninni. Samkvæmt 22. gr. stjórnsýslulaga skuli stjórnvald vísa til þeirra réttarreglna sem kvörtun sé byggð á. Hvergi í ákvörðuninni sé gerð grein fyrir þeim réttarreglum sem liggja til grundvallar staðfestingu gjaldskrárhækkun til stórnotenda sem mæta eigi tjóni sem Landsnet hafi orðið fyrir vegna innheimtu ólögmæts gjalds. Komi fram í umfjöllun um gjaldtöku vegna flutningstapa að fyrirhuguð gjaldskrárhækkun samræmist raforkulögum og reglugerðum settum með stoð í þeim sbr. 2. mgr. 24. gr., sbr. 1. mgr. 25. gr. raforkulaga. Þá segi í umfjöllun um gjaldtöku vegna kerfisþjónustu að skýringar séu í samræmi við þann tekjuramma sem fyrirtækinu er settur með 12. gr. raforkulaga. Í umfjöllun um gjaldtöku vegna stórnotenda komi fram að eftirlitinu hafi þótt „vafasamt“ að samþykkja stökkbreytingu á hækkun gjalds í einn mánuð en samþykkir þó sambærilega hækkun sem dreifist yfir lengra tímabil án þess að gera grein fyrir þeim réttarreglum sem séu undir. Fyrir framangreindu séu þó engin málaefnaleg rök né lagagrundvöllur. Málsmeðferðin brjóti því gegn 11. gr., 2. mgr. 20. gr. og 22. gr. stjórnsýslulaga sem og lögmætisreglu stjórnsýsluréttarins sem kveður á um að ákvarðanir stjórnvalda þurfi að byggja á lögum.

Kærandi fer því fram á að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi.

IV. Athugasemdir Raforkueftirlitsins

Kæran var send Raforkueftirlitinu til athugasemda 22. janúar og bárust þær þann 28. febrúar 2025. Þar kemur m.a. fram að með vísan til fyrri úrskurða úrskurðarnefndar raforkumála nr. 2/2014 og 1/2022, verði að vísa kærunni frá nefndinni.

Í umræddum úrskurðum hafi það verið afstaða úrskurðarnefndar að þegar kæmi að eftirliti með gjaldskrá flutningsfyrirtækisins væri rétt að greina á milli þess eftirlits sem Raforkueftirlitið eigi, samkvæmt raforkulögum, að hafa áður en gjaldskráin taki gildi og þess eftirlits sem Raforkueftirlitið hafi eftir gildistöku gjaldskrár. Þannig geri hvorki 9. mgr. 12. gr. a né 2. mgr. 26. gr. raforkulaga ráð fyrir því að Raforkueftirlitið staðfesti gjaldskrá flutningsfyrirtækisins áður en hún taki gildi.

Í úrskurðunum komi fram að hafi Raforkueftirlitið ekki gert athugasemdir við gjaldskrá áður en hún taki gildi sé það ekki bindandi eða feli í sér endanlega niðurstöðu um gildi gjaldskrárinnar. Þannig hafi Raforkueftirlitið, óháð gildistöku gjaldskrár, fullt svigrúm til þess að taka gjaldskrá sem tekið hafi gildi til endurskoðunar hvort heldur að eigin frumkvæði eða á grundvelli kvörtunar gjaldskylds aðila sem telji á sér brotið. Ákvörðun Raforkueftirlits um gjaldskrármálefni sem tekin sé vegna kvörtunar sem berst eftir að gjaldskrá taki gildi geti þó falið í sér stjórnvaldsákvörðun sem kærð verði til úrskurðarnefndar raforkumála. Niðurstaða úrskurðarnefndar í málum nr. 2/2014 og 1/2022, hafi verið sú að vísa málunum frá nefndinni.

Raforkueftirlitið vill geta þess að Landvirkjun hafi höfðað mál fyrir dómstólum til að láta reyna á lögmæti álagningar innmötunargjalds á framleiðendur raforku samkvæmt gjaldskrá Landsnets. Í málinu hafi Landvirkjun krafist m.a. ógildingar á úrskurði úrskurðarnefndar raforkumála nr. 1/2022. Í niðurstöðu Hæstaréttar hafi ekki verið tekin afstaða til kröfu Landvirkjunar um ógildingu úrskurðar nr. 1/2022 og þess hvort afstaða Raforkueftirlitsins til gjaldskrár fyrir gildistöku fæli í sér kæranlega stjórnvaldsákvörðun. Af hálfu Raforkueftirlitsins verði því ekki séð að niðurstaða Hæstaréttar í málinu hafi gefið tilefni til breyttrar stjórnsýsluframkvæmdar úrskurðarnefndar raforkumála varðandi mat á því hvort stjórnsýsluleg aðkoma Raforkueftirlitsins vegna gjaldskrárbreytinga flutningsfyrirtækisins áður en gjaldskrár taki gildi feli í sér kæranlega stjórnvaldsákvörðun.

Þá segir í athugasemdum Raforkueftirlitsins að það telji, verði litið svo á að um kæranlega ákvörðun sé að ræða, að rétt geti verið að vísa málinu frá vegna skorts á kæruaðild. Kæran varði gjaldskrá Landsnets fyrir stórnotendur. Kærandi sé framleiðandi raforku en gjaldskránni sé beint að stórnotendum og það séu þeir sem séu hinir gjaldskyldu aðilar. Þannig sé ekki sjálfgefið að raforkuframleiðendur geti verið aðilar að stjórnsýslumáli varðandi gjaldskrármálefni stórnotenda af þeirri ástæðu einni að þeir hafi samið um að greiða flutningskostnað fyrir sína viðskiptavinum.

Efnisleg afstaða Raforkueftirlitsins

Verði ekki fallist á framangreindar málsástæður um að vísa beri kærunni frá telur Raforkueftirlitið rétt að koma á framfæri efnislegum andmælum við kæru.

Kærandi byggir á því að gjaldskrárhækkun til stórnotenda í gjaldskrá Landsnets nr. 54 skorti lagastoð. Bendir kærandi á að 16,27% hækkun til stórnotenda í gjaldskrá nr. 54 sé einungis tilkomin vegna dóms Hæstaréttar í máli nr. 2/2024 en ekki þeirra viðmiða sem 3. mgr. 12. gr. raforkulaga tilgreinir að tekjumörk í skilningi 12. gr. skuli ákveðin út frá. Það sé mat kæranda að ekki sé lagagrundvöllur fyrir yfirfærslu gjaldsins í gjaldskrá stórnotenda enda sé enn um að ræða innheimtu gjalds fyrir innmötun á flutningskerfið sem ekki sé lagastoð fyrir. Gjaldið skorti þannig lagastoð hvort sem því sé beint að raforkuframleiðendum eða stórnotendum og hvaða nafni sem það sé kallað. Þessum fullyrðingum mótmæli Raforkueftirlitið enda sé ekki fjallað um það með beinum hætti í raforkulögum í hvaða tilgangi flutningsfyrirtækinu sé heimilt að hækka gjaldskrá.

Kærandi byggir á því að gjaldskrárbreytingar þurfi að eiga sér stoð í 3. mgr. 12. gr. raforkulaga en sá skilningur kæranda sé rangur. Raforkueftirlitið bendir á að í 3. mgr. 12. gr. a raforkulaga sé fjallað um þau viðmið sem byggja beri á þegar flutningsfyrirtækinu séu sett tekjumörk á fimm ára fresti og við árlega uppfærslu tekjumarka. Ekki megi blanda þeim lagaskilyrðum sem gildi um setningu og uppfærslu tekjumarka skv. 12. gr. raforkulaga og ákvörðunum flutningsfyrirtækisins um setningu gjaldskrár skv. 12. gr. a raforkulaga.

Um gjaldskrá flutningsfyrirtækisins sé fjallað í 12. gr. a raforkulaga en ákvæðið sé almennt orðað og feli í sér að flutningsfyrirtækið skuli setja sér gjaldskrá vegna þeirrar þjónustu sem það veiti viðskiptavinum sínum, annars vegar vegna úttektar dreifiveitna og hins vegar vegna úttektar stórnotenda. Þá komi fram í ákvæðinu að gjaldskráin skuli vera í samræmi við tekjumörk.

Raforkueftirlitið bendir á að við yfirferð gjaldskrárbreytinga hafi það einkum það hlutverk að meta hvort fyrirhuguð breyting rúmist innan tekjumarka flutningsfyrirtækisins. Þannig sé það ekki lögbundið hlutverk Raforkueftirlitsins að leggja mat á það í hvaða tilgangi og/eða á hvaða tímapunkti flutningfyrirtækið ákveði að gera gjaldskrárbreytingar að því gefnu að gjaldskrárbreytingarnar séu í samræmi við tekjumörk félagsins.

Við yfirferð fyrirhugaðra gjaldskrárbreytinga Landsnets nr. 54, hafi Raforkueftirlitið lagt mat á hvort fyrirhuguð hækkun gjaldskrár til stórnotenda myndi rúmast innan tekjumarka með hliðsjón af 7. mgr. 12. gr. raforkulaga. Hafi það verið afstaða Raforkueftirlitsins að gjaldskrárhækkun til stórnotenda í gjaldskrá Landsnets nr. 54, hafi verið í samræmi við tekjumörk fyrirtækisins, sbr. 1. mgr. 12. gr. a raforkulaga.

Raforkueftirlitið mótmæli þeirri fullyrðingu kæranda að gjaldskrárhækkun til stórnotenda í gjaldskrá Landsnets nr. 54, sé í reynd innmötunargjald þar sem um sé að ræða innheimtu fyrir ólöglegt innmötunargjald. Í þessu samhengi bendir Raforkueftirlitið á að samhliða því að innmötunargjald hafi verið lagt á framleiðendur raforku árið 2022, hafi gjald vegna úttektar annarra viðskiptavina Landsnets lækkað. Þannig sé rétt að áréttast að þegar aflgjald vegna innmötunar hafi verið tekið upp, og flutningsgjaldskrár dreifiveitna og stórnotenda lækkaðar, hafi það ekki falið í sér nokkra breytingu á þegar ákveðnum heimildum Landsnets um

heildartekjur sem ákveðnar hafi verið með setningu tekjumarka. Eftir dóm Hæstaréttar hafi legið fyrir að Landsnet myndi þurfa að gera upp það innmötunargjald sem framleiðendur hefðu greitt á því tímabili sem hið ólögmæta gjald var innheimt. Með hækkun á úttektargjaldi til stórnotenda í gjaldskrá nr. 54, leitist Landsnet við að fá til baka kostnað vegna þjónustu til viðskiptavina sinna á því tímabili sem hið ólögmæta innmötunargjald hafi verið innheimt.

Kærandi byggir á því að gjaldskrárhækkunin brjóti gegn jafnræðisreglu 65. gr. og eignaréttarákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar þar sem gjaldskrárhækkuninni sé einungis beint að stórnotendum en ekki dreifiveitum. Því sé það mat kærandar að með gjaldskrárhækkuninni sé stórnotendum gert að greiða fyrir tjón Landsnets vegna annarra notenda og slíkt brjóti gegn framangreindum ákvæðum stjórnarskrárinnar um jafnræði og eignarrétt. Að mati Raforkueftirlitsins eigi það ekki við rök að styðjast. Kærandi leggi ekki fram nein gögn eða rökstuðning sem gefi til kynna eða bendi til að stórnotendum hafi verið gert að greiða fyrir tjón Landsnets vegna annarra notenda. Samkvæmt 2. mgr. 12. gr. raforkulaga séu tekjumörk flutningsfyrirtækisins tvískipt, þ.e. vegna flutnings á raforku til dreifiveitna, annars vegar, og vegna flutnings til stórnotenda, hins vegar. Raforkueftirlitið leggi þannig mat á með aðskildum hætti hvort gjaldskrárbreyting vegna flutnings til stórnotenda og dreifiveitna rúmist innan gildandi tekjumarka vegna þessara aðila. Raforkueftirlitið telji að endurgreiðsla Landsnets á innmötunargjaldi vegna niðurstöðu Hæstaréttar dómi nr. 2/2024, sé ekki hluti af gjaldskrárbreytingu. Þar sé um að ræða endurgreiðslu vegna eldri gjaldskrárliðar sem hafi verið dæmdur ólögmætur og það sé ekki hlutverk Raforkueftirlitsins að taka afstöðu til þess hvernig endurgreiðslunni sé háttað. Endurgreiðsla Landsnets til framleiðenda raforku og dreifiveitna kunni að fara fram með ólíkum hætti.

Raforkueftirlitið mótmæli því að málsmeðferð eftirlitsins vegna gildstöku nýrrar gjaldskrár Landsnets nr. 54, hafi brotið gegn stjórnarsýslulögum og lögmætisreglu stjórnarsýsluréttarins eins og kærandi haldi fram. Raforkueftirlitið hafi sinnt rannsóknarskyldu sinni við málsmeðferðina og hafi t.a.m. kallað eftir frekari skýringum frá Landsneti vegna boðaðrar gjaldskrárbreytinga. Ekki sé gert ráð fyrir því í raforkulögum að Raforkueftirlitið hafi samráð við viðskiptavinum Landsnets við athugun á gjaldskrá áður en hún taki gildi. Afstaða úrskurðarnefndar hafi verið að aðkoma Raforkueftirlitsins að gjaldskrá áður en hún taki gildi feli ekki í sér stjórnvaldsákvörðun og því hafi Raforkueftirlitið ekki brotið gegn ákvæðum 2. mgr. 20. gr. stjórnarsýslulaga og 22. gr. stjórnarsýslulaga við málsmeðferðina enda eigi ákvæðin við í málum þar sem tekin sé stjórnvaldsákvörðun í skilningi stjórnarsýslulaga. Raforkueftirlitin hafi því ekki borið að greina frá því í bréfi dags. 20. desember 2024, að ákvörðunin væri kæraneleg til úrskurðarnefndar raforkumála í samræmi við 2. mgr. 20. gr. stjórnarsýslulaga enda ekki um kæranelega ákvörðun að ræða. Bréfinu hafi eingöngu verið beint að Landsneti en ekki viðskiptavinum Landsnets og sé rökstutt að gjaldskrárhækkun á útmötunargjaldi stórnotenda hafi ekki áhrif á tekjumörk fyrirtækisins, sbr. 1. mgr. 12. gr. a raforkulaga. Eftir að gjaldskrá flutningsfyrirtækisins taki gildi geti viðskiptavinir þess kvartað til Raforkueftirlitsins ef þeir telji að gjaldskráin sé ekki í samræmi við raforkulög eða reglugerðir settar með stoð í þeim en það hafi kærandi ekki gert.

V. Athugasemdir Landsnets

Kæran og athugasemdir Raforkueftirlitsins voru sendar Landsneti til athugasemda þann 3. mars 2025, og bárust þær þann 29. mars 2025. Þar eru málsatvik í kjölfar dóms Hæstaréttar rakin en í dómnum hafi Hæstiréttur komist að þeirri niðurstöðu að aflgjald fyrir innmötun raforku inn á flutningskerfið sem Landsnet hafi innheimt frá 1. apríl 2022 í 18 mánuði hafi ekki átt sér fullnægjandi lagastoð í raforkulögum. Innmötunargjaldið hafi í dómnum verið talið gjald sérstaks eðlis og það réðist af túlkun laganna hvort álagning gjaldsins teldist lögmæt. Af dóminum megi draga þá ályktun að gjalddaga fyrir útmötun á sérhverjum afhendingarstað raforku (útmötunargjald) hafi verið og sé lögmæt enda hafi verið ákvæði um heimild til álagningar þess gjalds í raforkulögum allt frá setningu laganna, sbr. nú 1. mgr. 12. gr. a. Dómurinn fjalli hins vegar ekki um tekjumörk Landsnets enda enginn ágreiningur uppi í málinu varðandi tekjumörk.

Í kjölfar dóms Hæstaréttar hafi Landsnet átt fundi með fulltrúum vinnsluaðila, dreifiveitna og stórnotenda og kynnt fyrirætlanir um endurgreiðslu innmötunargjalds. Var tekin ákvörðun um að endurgreiða innmötunargjaldið að fullu. Lækkun tekna Landsnets af þessum sökum myndi leiða af sér að gjaldskrá fyrir útmötun yrði hækkuð um sömu upphæð enda hafi útmötunargjaldið á sínum tíma verið lækkað um fjárhæð sem numið hafi samanlagt sömu fjárhæð og álagt innmötunargjald. Við þetta yrðu tekjur Landsnets í heildina þannig nánast þær sömu. Heildargreiðslur endanlegra kaupenda raforku, þ.e. stórnotenda og viðskiptavina dreifiveitna, hafi þannig átt að verða þær sömu og ef ekki hefði komið til álagningar innmötunargjalds þar sem útmötunargjaldið hefði verið ákvarðað hærra eða sem næmi innmötunargjaldinu.

Raforkueftirlitinu hafi verið send orðsending þann 6. nóvember 2024, um breytingu á gjaldskrá Landsnets með gildistöku 1. janúar og 1. febrúar 2025. Með tölvupósti þann 28. nóvember 2025, hafi Landsneti borist bréf Raforkueftirlitsins með athugasemdum við fyrirhugaða gjaldskrárbreytingu. Hafi Landsnet í kjölfarið endurmetið flutningsgjaldskrá til úttektar fyrir stórnotendur fyrir árið 2025. Endurmatið hafi byggt á forsendum fyrir tekjumörk og skyldu Landsnets til að uppfylla lögbundnar skyldur sínar um öflun tekna innan gildandi tekjumarkatímabils vegna fyrirhugaðrar tekjulækkunar fyrirtækisins í janúar 2025. Við endurmatið hafi verið miðað að því að tryggja að gjaldskráin væri stöðug og takmarkaði verðsveiflur. Heildarhækkun hafi numið um 25,57%. Með tölvupósti þann 13. desember 2024, hafi Landsnet sent stórnotendum tilkynningu um að ákvörðun hefði verið tekin um að hækka gjaldskrána og að heildarhækkun næmi um 25,57%. Þann 1. janúar 2025 hafi gjaldskrá Landsnets nr. 54 tekið gildi. Gjaldskráin hafi falið í sér að flutningsgjöld vegna stórnotenda hafi hækkað eins og að framan sé rakið. Þann 15. janúar 2025 hafi Landsnet gefið út kreditreikninga og endurgreitt vinnsluaðilum raforku þau innmötunargjöld sem innheimt hafði verið á tímabilinu frá 1. janúar 2022 til 30. september 2023. Alls hafi Landsnet endurgreitt fjárhæð að jafngildi 3.140.226.017 kr.

Um frávísun kæru

Landsnet tekur undir með Raforkueftirlitinu um að vísa beri kærunni frá úrskurðarnefnd, sbr. fyrri úrskurði nefndarinnar. Landsnet telur einnig ekki sjálfgefið að raforkuframleiðendur geti

verið aðilar að stjórnsýslumáli varðandi gjaldskrármálefni stórnótenda af þeirri ástæðu einni að þeir hafi samið um að greiða flutningskostnað fyrir sínar viðskiptavinir. Því beri nefndinni að taka afstöðu til kæruaðildar.

Hvað þetta varði vilji Landsnet koma á framfæri að í gildi sé samningur milli Landsnets og Landsvirkjunar um flutning raforku til álvers Alcoa Fjarðaáls. Í 10. gr. samningsins er kveðið á um að Landsvirkjun skuli greiða fyrir flutning samningsbundins rafmagns samkvæmt skilmálum og gjaldskrá fyrir flutning rafmagns til stórnótenda, eins og hún hefur verið birt af Landsneti og yfirfarin af Orkustofnun skv. ákvæðum raforkulaga. Í samningi þessum sé vísað til þess að samkvæmt samningi milli Landsvirkjunar og Alcoa Fjarðaáls dagsettum 15. mars 2003 um kaup á rafmagni fyrir álver Alcoa Fjarðaáls nái samningurinn bæði til kaupa og flutnings á rafmagni. Þá segir í samningnum að verð og skilmálar varðandi flutning taki breytingum á samningstímanum í samræmi við gildandi gjaldskrá eins og hún er á hverjum tíma. Af efnisinntaki samnings þessa, sem lagður hefur verið til grundvallar við framkvæmd á innheimtu flutningsgjalds vegna raforkuflutnings til Alcoa Fjarðaáls um tveggja áratugaskeið, leiði að það sé Landsvirkjun sem greiðir fyrir flutning raforku til Alcoa Fjarðaáls og sé Landsneti ekki kunnugt um annað en að Landsvirkjun beri fjárhagslega áhættu af breytingum á endurgjaldi fyrir flutning raforku til Alcoa Fjarðaáls. Á grundvelli ákvæða samningsins séu reikningar Landsnets vegna flutnings raforku til álvers Alcoa Fjarðaáls sendir Landsvirkjun sem greiðir reikningana.

Sjónarmið varðandi efnishlið málsins

Landsnet telur rétt að rekja helstu forendur fyrir ákvörðun um breytingu á gjaldskrá. Í 12. gr. a raforkulaga sé kveðið á um að flutningsfyrirtækið skuli setja gjaldskrá vegna þjónustu sinnar í samræmi við tekjumörk skv. 12. gr. Tekjumörk séu í 3. gr. laganna skilgreind sem hámark leyfilegra árlegra tekna flutningsfyrirtækis og dreifiveitna til að mæta kostnaði og skulu þau sett til fimm ára en uppfærð árlega eftir á miðað við breytingar á viðmiðun tekjumarka. Í 12. gr. raforkulaga sem kveði á um tekjumörk flutningsfyrirtækisins sé kveðið á um að við setningu tekjumarka skuli taka tillit til kostnaðar vegna reksturs og fjárfestinga vegna flutnings til dreifiveitna annars vegar og til stórnótenda hins vegar. Einnig sé kveðið á um að starfsemi flutningsfyrirtækisins sem ekki sé nauðsynleg vegna reksturs flutningsfyrirtækisins, sé undanskilin við ákvörðun tekjumarka og gildi það sama um orkukaup vegna tapa í flutningskerfinu og aðföng vegna kerfisþjónustu. Eigi síðar en 15. september árið áður en ný tekjumörk taki gildi skuli Raforkueftirlitið setja tekjumörk fyrir flutningsfyrirtækið fyrir næsta tekjumarkatímabil. Þá sé í lögunum kveðið á um að eigi síðar en 1. júlí ár hvert skuli Raforkueftirlitið skila uppfærðum tekjumörkum og uppgjöri vegna fyrra árs til flutningsfyrirtækisins. Tekjumörkin séu þannig sett fyrirfram og uppfærð eftir því sem breytingar gefi tilefni til. Í uppgjöri tekjumarka við lok hvers árs skulu bornar saman rauntekjur og uppfærð tekjumörk ársins. Tilvísun laganna til rauntekna markist af því að við setningu gjaldskrár sé tiltekin áætlun eða spá um orkunotkun lögð til grundvallar, þar sem leitast sé við að gæta þess að tekjur séu sem næst leyfðum tekjumörkum. Þar sem raunveruleg raforkunotkun, sem Landsnet hafi ekki stjórn á, sé ákvarðandi þáttur varðandi tekjur Landsnets sé nauðsynlegt að slíkt uppgjör fari fram. Af uppgjörum tekjumarka megi ráða að í því teljist að frá heildartekjum séu dregnar greiðslur sem ekki séu hluti af rekstrarkostnaði Landsnets, s.s.

greiðslur vegna kerfisframlags til viðskiptavina. Landsnet vill geta þess að einskiptis tekjur s.s. sala fasteignar hafi leitt til þess að fyrirtækið taldist hafa ofrukkað tekjur og þurft að sæta því að söluverð fasteignar hafi orðið til þess að innheimtar tekjur samkvæmt gjaldskrá og söluverð hafi talist samanlagt hafa farið upp fyrir leyfð mörk samkvæmt tekjumörkum. Hafi þetta leitt til þess að lækkun hafi orðið á gjaldskrá í kjölfarið.

Hámark leyfilegra árlegra tekna Landsnets felist þannig í uppfærðum tekjumörkum, sem byggist á settum tekjumörkum að viðbættum breytingum sem orðið hafa á tekjumarkaviðmiðum sem og of- eða vanteknum tekjum fyrra árs. Gjaldskrá Landsnets sé sett í samræmi við þessa niðurstöðu og byggi einnig á áætluðum raforkuflutningi ársins. Átta vikum fyrir fyrirhugaða gildistöku gjaldskrár skuli hún send Raforkueftirlitinu. Telji Raforkueftirlitið framlagða gjaldskrá brjóta í bága við ákvæði raforkulaga eða reglugerða skuli það koma athugasemdum á framfæri við flutningsfyrirtækið innan þriggja vikna frá móttöku. Loks sé kveðið á um að gjaldskráin taki ekki gildi fyrr en bætt hafi verið úr að mati Raforkueftirlitsins, sbr. 9. mgr. 12. gr. a raforkulaga.

Landsnet bregst einnig við málsástæðum kæranda. Kærandi haldi því fram að ekki sé lagagrundvöllur fyrir yfirfærslu gjaldsins í gjaldskrá stórnotenda enda sé enn um að ræða innheimtu gjalds fyrir innmötun á flutningskerfið sem ekki sé lagastoð fyrir. Kærandi telji ótækt að Landsnet eða Raforkueftirlitið velti tjóni vegna ólögmætrar gjaldtöku af einum hópi viðskiptavina fyrirtækisins yfir á annan hóp viðskiptavina sinna með þessum hætti.

Landsnet mótmælir þessari málsástæðu sem rangri og órökstuddri. Einnig virðist kærandi að mati Landsnets draga mun víðtækari ályktanir af dómi Hæstaréttar í máli nr. 2/2024 en efni standi til. Í dómi Hæstaréttar sé einungis kveðið á um að ekki sé heimilt að beina innheimtu á kostnaði vegna innmötunar raforku að framleiðendum raforku. Með dómnum hafi á engan veginn verið raskað grundvelli fyrir setningu tekjumarka fyrir flutningsfyrirtækið skv. 12. gr. raforkulaga né kveðið á um að hluti eignastofns Landsnets skyldi ekki vera tekjuberandi. Enda væri slík niðurstaða í beinni andstöðu við ákvæði raforkulaga. Þá bendi Landsnet á að við upptöku innmötunargjalds hafi úttektargjald stórnotenda og dreifiveitna lækkað um samsvarandi fjárhæð.

Landsnet bendir á að ekkert í málatilbúnaði Landsvirkjunar í málinu hafi gengið út á að líta bæri þannig á að ekki ætti að greiða fyrir þann kostnað sem félli til vegna innmötunar raforku inn á flutningskerfið. Kröfugerð Landsvirkjunar hafi verið bundin við að viðurkennt yrði að ekki væri heimilt að beina kröfu um greiðslu aflgjalds vegna innmötunar að Landsvirkjun sem raforkuframleiðanda. Röksendafærsla kæranda sé því að þessu leyti mun víðtækari en efnis séu til og eigi sér ekki stoð.

Raforkulög geri ráð fyrir að allur kostnaður sem tengist starfsemi flutningsfyrirtækisins vegna reksturs flutningskerfisins eins og það sé skilgreint í raforkulögum myndi grunn að tekjumörkum. Þetta sé ótvírætt og því engin efni til þess að skilja ákvæði raforkulaga á annan veg, eins og kærandi virðist reyna í máli þessu.

Óumdeilt sé að búnaður í eigu Landsnets sé notaður til að koma raforku frá virkjunum inn á flutningskerfi raforku. Kostnaður sem tengist rekstri, afskriftum og arðsemiskröfu þess búnaðar sé hluti heildarkostnaðar við rekstur flutningskerfis raforku og beri því að taka tillit til hans við ákvörðun tekjumarka, líkt og alls annars kostnaðar vegna flutnings á raforku, sbr. 2. mgr. 12. gr. raforkulaga. Engin stoð sé fyrir því að þessi kostnaður sé ekki hluti af kostnaði við rekstur flutningskerfisins.

Rök Landsnets fyrir hækkun gjaldskrár byggir á því að vegna þeirrar endurgreiðslu innmötunargjalds sem fyrirhuguð hafi verið þegar gjaldskrá nr. 54 hafi verið sett og átt hafi sér stað þann 15. janúar 2025, hafi orðið lækkun á tekjum félagsins. Að fenginni niðurstöðu Hæstaréttar í máli nr. 2/2024 hafi verið ljóst að óheimilt hafði verið að innheimta aflgjald vegna innmötunar af raforkuframleiðendum. Því hafi verið nauðsynlegt að endurgreiða raforkuframleiðendum það fé sem innheimt hafði verið með ólögmatum hætti. Í samræmi við reikningsskilavenjur og opinberar leiðbeiningar skattsins um endurgreiðslu innmötunargjalds hafi verið þörf á að gefa út kreditreikninga vegna þeirrar sölu sem bakfærð hafði verið í tengslum við endurgreiðsluna. Við útgáfu kreditreikninga hafi tekjur Landsnets lækkað innan ársins 2025 og til urðu vanteknar tekjur í skilningi 12. gr. raforkulaga, eða segja megir að fyrirsjáanlegt hafi verið að þær yrðu til í lok ársins ef gjaldskrá yrði ekki hækkuð.

Framangreint hafi veitt svigrúm til þess að hækka gjaldskrá innan þeirra tekjumarka sem um tekjuöflun Landsnets gildi og fyrirtækinu hafi verið sett af Raforkueftirlitinu. Það hafi því verið mat Raforkueftirlitsins að heimilt væri að nýta það svigrúm sem skapaðist innan tekjumarka Landsnets vegna lækkunar á tekjum Landsnets með útgáfu kreditreikninga og eftirfarandi endurgreiðslu innmötunargjaldsins sem átt hafi sér stað hinn 15. janúar 2025, til þess að hækka gjaldskrá Landsnets. Sú hækkun flutningsgjaldskrár sem átt hafi sér stað með setningu gjaldskrár nr. 54 hafi verið innan tekjumarka sem um starfsemi Landsnets gildi.

Kærandi byggir einnig á því að gjaldskrárhækkunin hafi brotið gegn jafnræðisreglu 65. gr. og eignarréttarákvæði 72. gr. stjórnarskrár. Með hækkuninni sé stórnotendum einum gert að bæta það tjón sem Landsnet hafi orðið fyrir vegna dóms Hæstaréttar án þess að fyrir því séu nokkur málefnaleg rök eða lagagrundvöllur. Sé það mat kæranda að með gjaldskrárhækkuninni sé stórnotendum gert að greiða fyrir tjón Landsnets og með óbeinum hætti notkun annarra en þeirra sjálfra sem brjóti gegn 65. og 72. gr. stjórnarskrár.

Hvað varði þessa málsástæðu vilji Landsnet benda á að tekjumörk og gjaldskrá félagsins fyrir flutning raforku sé tvískipt, annars vegar fyrir úttekt dreifiveitna og hins vegar fyrir úttekt stórnotenda. Eignum og kostnaði sé í samræmi við þetta skipt á milli þessara tveggja flokka notenda. Kostnaður sem tilheyri dreifiveitum verði þannig ekki innheimtur hjá stórnotendum og öfugt. Fullyrðing kæranda um að hækkun gjaldskrár Landsnets sé beint að stórnotendum einum sé röng. Þann 1. mars 2025 hafi tekið gildi breyting gjaldskrá flutnings til dreifiveitna sem hafi falið í sér hækkun á flutningsgjöldum sem rekja megir til samskonar ástæðna og gildi um stórnotendur. Þannig séu dreifiveitur meðhöndlaðar með sama hætti og stórnotendur þegar komi að hækkun gjaldskrár í kjölfar tekjulækkunar sem orðið hafi við endurgreiðslu

innmötunargjalds þann 15. janúar 2025. Málflutningur um mismunun og brot á ákvæðum mannréttindakafla stjórnskrár sé því án nokkurrar stoðar .

Landsnet mótmæli sérstaklega fullyrðingum kæranda um að endurgreiðsla innmötunargjalds feli í sér tjón fyrir Landsnet. Gjaldskrárhækkun sé ekki og hafi ekki verið réttlætt með vísan til þess að ólögmætt gjald hafi verið endurgreitt. Hins vegar sé það staðreynd að við endurgreiðslu innmötunargjaldsins hafi orðið lækkun tekna Landsnets sem numið hafi þeirri fjárhæð sem endurgreidd hafi verið. Landsnet bendir á að endurgreiðsla innmötunargjalds hafi ekki falið í sér tjón fyrir Landsnet. Endurgreiðslan hafi hins vegar leitt til þess að rauntekjur Landsnets á árinu 2025 hafi lækkað sem numið hafi endurgreiðslunni. Rauntekjur Landsnets árið 2025 hefðu því að óbreyttu orðið lægri en tekjumörk heimiluðu sem skapað hafi svigrúm til hækkunar gjaldskrár.

Eðli endurgreiðslu þess fjár sem innheimt hafi verið á grunni gjaldskrárákvæða um innheimtu innmötunargjalds hafi ekki verið skaðabótalegs eðlis, eins og kærandi haldi fram, heldur hafi verið að skila fé sem ekki hafi reynst heimilt að innheimta úr hendi framleiðenda raforku. Vísar kærandi því til stuðnings m.a. til dóms Hæstaréttar nr. 625/2014, sem fjallað hafi um endurgreiðslu ofgreidds fjár á grundvelli lánasamnings.

Með vísan til þess sem að framan sé rakið sé ljóst að Landsnet hafi haft svigrúm innan tekjumarka til þess að hækka flutningsgjaldskrá til stórnotenda með þeim hætti sem gert hafi verið og sé því ekki stoð fyrir kröfum og málatilbúnaði kæranda.

Aðrar málsástæður kæranda snúi að málsmeðferð Raforkueftirlitsins. Landsnet sé þeirrar skoðunar að enginn þeirra hafi stoð og mótmæli þeim sem röngum. Raforkueftirlitið hafi í umsögn sinni gert grein fyrir málsmeðferðinni og reki hvers vegna rök kæranda þar að lútandi eigi ekki við.

Því til viðbótar bendir Landsnet á að Raforkueftirlitið hafi í samræmi við eftirlitshlutverk sitt með höndum stöðugt eftirlit með starfsemi sérleyfisfyrirtækja sem m.a. feli í sér að innan Raforkueftirlitsins sé á hverjum tíma fyrirbyggjandi gögn um eignastofn Landsnets og allar þær forsendur aðrar sem búi að baki tekjumörkum fyrirtækisins. Tekjumörk Landsnets sem sett séu af Raforkueftirlitinu séu eins og áður segir grundvöllur gjaldskrár Landsnets. Í raforkulögum sé ekki kveðið á um skyldu til þess að meta áhrif gjaldskrárbreytinga á greiðendur, líkt og kærandi virðist gera ráð fyrir í kæru.

Loks telur Landsnet að gjaldskrárbreytingin hafi verið innan heimilda og verið nauðsynleg til að mæta lækkun tekna vegna endurgreiðslu innmötunargjalds.

VI. Frekari athugasemdir kæranda

Kæranda voru sendar athugasemdir Raforkueftirlitsins og Landsnets til umsagnar. Umsögn kæranda um athugasemdir Raforkueftirlitsins barst þann 4. apríl 2025 og umsögn kæranda um athugasemdir Landsnets barst þann 14. apríl 2025.

1.

Að því er varðar umsögn Raforkueftirlitsins mótmælir kærandi því að vísa eigi málinu frá úrskurðarnefnd raforkumála á þeim grundvelli að ekki sé um stjórnsluákvörðun að ræða. Í 3. gr. a. raforkulaga nr. 65/2003 komi fram að Raforkueftirlitið fari með framkvæmd og eftirlit samkvæmt ákvæðum III., IV., V. og VI. kafla laganna. Um eftirlit og úrræði Orkustofnunar og Raforkueftirlitsins fari samkvæmt ákvæðum VII. kafla. Fjallað sé um gjaldskrá Landsnets í III. kafla laganna. Samkvæmt 9. mgr. 12. gr. raforkulaga skuli Landsnet senda Raforkueftirlitinu gjaldskrá átta vikum fyrir fyrirhugað gildistöku. Telji Raforkueftirlitið framlagða gjaldskrá brjóta í bága við ákvæði laganna eða reglugerða skuli það koma athugasemdum á framfæri við flutningsfyrirtæki innan þriggja vikna frá móttöku. Gjaldskráin taki ekki gildi fyrr en bætt hafi verið úr að mati Raforkueftirlitsins. Hafi Raforkueftirlitið því endanlegt vald um gjaldskrá Landsnets.

Kærandi telji ljóst að um stjórnvaldsákvörðun sé að ræða enda hafi löggjafinn sérstaklega fjallað um að ákvarðanir Orkustofnunar er varða gjaldskrá Landsnets sæti kærur til úrskurðarnefndar raforkumála. Rétt sé að vekja athygli á að ákvörðun Raforkueftirlitsins um samþykkt gjaldskrárinnar beri einmitt heitið: „Ákvörðun Raforkueftirlits um gjaldskrárbreytingu Landsnets nr. 54.“

Að mati kæranda hafi ekki verið nauðsynlegt í dómi Hæstaréttar að fjalla sérstaklega um kröfu Landsvirkjunar um ógildingu úrskurðar nr. 1/2022, en þar sem dómurinn taldi Orkustofnun vera aðila máls hafi hann litið svo á að ákvörðun Raforkueftirlitsins hafi verið stjórnvaldsákvörðun enda hafi Orkustofnun verið aðili máls á grundvelli þeirrar ákvörðunar. Því liggi fyrir dómur Hæstaréttar um hlutverk Orkustofnunar hvað varði gjaldskrá Landsnets. Telur kærandi því óþarft að fjalla um úrskurði nefndarinnar nr. 2/2014 og 1/2022.

Kærandi sé stórnotandi í skilningi raforkulaga og hafi því beinna, sérstakra, verulegra og lögvarða hagsmuna að gæta af úrlausn málsins og teljist því hafa kæruehimild. Því sé það mat kæranda að úrskurðarnefnd beri að taka kærana til efnislegrar meðferðar.

Hvað varði hækkun gjaldskrár til stórnotenda telji kærandi ljóst að um sé að ræða ólögmætt gjald sem ekki sé heimilt að beina að öðrum notendum. Eftir að hið ólögmæta innmötunargjald hafi verið lagt á framleiðendur raforku hafi gjaldskrá til annarra viðskiptavina lækkað. Raforkuframleiðendur hafi sumir rukkað hið álagða ólögmæta gjald af viðskiptavinum sínum. Nú hafi Landsnet og a.m.k. sumir raforkuframleiðendur gert upp hið ofgreidda gjald sín á milli og samið um vexti af því sem ofgreitt hafi verið.

Þessir sömu raforkuframleiðendur hafi sumir greitt út til viðskiptavina sinna fjárhæð sem nemi innheimtu á hinu ólögmæta gjaldi. Sú fjárhæð sé í mörgum tilfellum ekki í samræmi við núverandi notkun og núverandi greiðslur á flutningi raforku. Í tilfelli kæranda liggi ekki fyrir hverju nákvæmlega muni á þeirri endurgreiðslu sem raforkuframleiðendur hafi greitt kæranda vegna hins liðna tímabils og þeim flutningskostnaði sem lagður er á kæranda nú vegna ársins 2025 með nýrri gjaldskrá en ljóst sé að þar geti munað umtalsverum fjárhæðum.

Kærandi telji heimild til að setja gjaldskrá fyrir úttekt stórnotenda ekki fela í sér heimild til að rukka fyrir innmötun á flutningskerfið og vísar til 1. mgr. 12. gr. raforkulaga.

Kærandi telji það ekki standast að flutningsfyrirtækið geti hækkað gjaldskrá sína um 25,57% án þess að viðskiptavinum sé veitt meiri þjónusta en áður. Kærandi telur hækkunina brjóta réttmætisreglu stjórnsýsluréttar sem feli í sér að stjórnvaldskákvarðanir skuli byggja á málefnalegum sjónarmiðum.

Kærandi mótmæli því að Raforkueftirlitið hafi sinn nægilega rannsóknarskyldu sinni með því að kalla eftir skýringum frá flutningsaðilanum. Í andmælum Raforkueftirlitsins komi fram að ekki sé gert ráð fyrir að Raforkueftirlitið hafi samráð við viðskiptavini Landsnets við athugun á gjaldskrá áður en hún tekur gildi. Kærandi veki athygli á að Landsnet hafi boðað stórnotendur til sérstaks fundar vegna gjaldskrárhækkunarinnar þar sem kynntar voru leiðir sem fyrirtækið taldi tækar til að færa tjónið yfir á stórnotendur.

Það sé því ljóst að ekki sé um hefðbundna gjaldskrárhækkun að ræða. Stórnotendur hafi óskað sérstaklega efir því við Raforkueftirlitið að fá að koma athugasemdum sínum á framfæri áður en gjaldskráin yrði samþykkt. Um sé að ræða hækkun á gjaldskrá vegna gjalds sem Hæstiréttur hafi dæmt ólöglegt þar sem hinu ólöglega gjaldi er velt á aðra aðila til að flutningsaðilinn verði ekki fyrir tjóni.

Kærandi dregur til baka málsástæðu sína um brot á jafnræðisreglu 65. gr. og eignarréttarákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar þar sem gjaldskrá var hækkuð á dreifiveitur í febrúar 2025.

2.

Varðandi umsögn Landsnets þá mótmælir kærandi þeirri málsástæðu að vísa eigi kærunni frá og vísar til umsagnar sinnar við athugasemdir Raforkueftirlitsins. Í umsögn Landsnets sé vísað til aðildar raforkuframleiðenda. Kærandi hafi ekki byggt á því að raforkuframleiðendur eigi aðild að málinu þó rök séu fyrir því.

Hvað varði efnishlið málsins þá sé því mótmælt í umsögn Landsnets að ekki sé lagagrundvöllur fyrir yfirfærslu gjalds þess er um ræðir á stórnotendur. Málsástæðan eigi sér hvorki stoð í raforkulögum né annars staðar og kærandi freisti þess að draga víðtækari ályktanir af dómi Hæstaréttar í máli nr. 2/2024 en efni standi til.

Líkt og kærandi hafi gert grein fyrir í kærú sé sú 16,27% hækkun sem gjaldskrá nr. 54 feli í sér einungis tilkomin vegna dóms Hæstaréttar en að gjaldtökuna skorti lagastoð og Landsnet hafi velt kostnaðinum út í gjaldskrá sína þannig að stórnotendur greiði fyrir innmötun á flutningskerfið aftur í tímann samhliða innmötun dagsins í dag. Það sé mat kæranda að ekki sé lagagrundvöllur fyrir yfirfærslu gjaldsins í gjaldskrá stórnotenda.

Í athugasemdum Landsnets sé því haldið fram að ef fallist verði á röksemdir kæranda þannig að Landsneti væri skylt að veita stórnotendum þjónustu án nokkurs endurgjalds fyrir innmötun

á raforku væri staðan sú að sá hluti kostnaðarins sem ekki væri heimilt að innheimta tekjur á móti myndi þurfa að greiða af eigin fé flutningsfyrirtækisins. Sökum þess að fyrirtækið sé í eigu íslenska ríkisins væru yfirgnæfandi líkur á að slíkt fyrirkomulag teldist brjóta í bága við ríkisstyrkjareglur EES-samningsins.

Rétt sé að áréttu að Landsnet hafi áður beint kostnaði vegna innmötunar á raforku að raforkuframleiðendum. Það sé því nýtilkomið að Landsnet telji að um sé að ræða þjónustu við stórnotendur. Þ.e.a.s. ekki fyrr en eftir dóm Hæstaréttar. Þá sé ljóst að hækkun gjaldskrárinnar taki til innmötunar aftur í tímann, þ.e.a.s. fyrir þann tíma sem óheimilt hafi verið samkvæmt dómi Hæstaréttar að innheimta gjald af raforkuframleiðendum. Því feli núgildandi gjaldskrá í sér gjald fyrir innmötun dagsins í dag og innmötun á því tímabili sem dómur Hæstaréttar taki til. Samkvæmt dómi Hæstaréttar hafði Landsnet rukkað gjald án þess að hafa til þess lagastoð. Það geti ekki á nokkurn hátt talist ríkisstyrkur í skilningi EES-samningsins að fyrirtækið þurfi að bera kostnaðinn sem dómurinn hafi í för með sér fyrir fyrirtækið enda hafi Landsneti verið óheimilt að innheimta gjaldið.

Í umsögn Landsnets hafi verið fjallað um hvernig lækkun tekna Landsnets í framhaldi af dómi Hæstaréttar hafi veitt fyrirtækinu svigrúm til að hækka gjaldskrá en vera engu að síður innan þeirra tekjumarka sem fyrirtækinu var sett. Er því næst vísað til hinnar kærðu ákvörðunar Raforkueftirlitsins þar sem fram hafi kmið að með því að innheimta gjaldið jafnt yfir árið, í stað eins mánaðar, yrðu áhrif á tekjumörk Landsnets fyrir árið að nettó núlli. Framangreind rök endurspegli að mati kæranda ástæðu fyrir kærnu hans. Hvorki Landsnet né Raforkueftirlitið hafi kannað eða reiknað út hvaða áhrif hækkunin hefði á endanotendur eins og kæranda. Kærandi telji hækkunina skorta lagastoð hvort sem hækkunin gildi í einn mánuð eða marga. Þá brjóti hækkunin gegn réttmætisreglu stjórnsluréttar sem feli í sér að ákvarðanir stjórnvalda skuli byggðar á málefnalegum sjónarmiðum. Skorti enda á allan rökstuðning fyrir samþykki eftirlitsins að því undanskildu að það telji „vafasamt“ að samþykkja hækkun í einn mánuð. Rétt sé að notkun geti verið ólík milli mánaða sem og ára líkt og eftirlitið hafi virst gera sér grein fyrir. Hafi því verið fullt tilefni fyrir eftirlitið að kanna áhrif hækkunarinnar á einstaka notendur frekar. Áhrif gjaldskrárhækkunarinnar á stórnotendur séu ekki nettó núll. Ákvæði raforkulaga geri enn fremur ekki ráð fyrir að gjald sé innheimt aftur í tímann eftir að það hafi verið rukkað með ölögmætum hætti af þriðja aðila.

Kærandi telji framangreinda hækkun skorta lagastoð, brjóta í bága við lögmætisreglu og réttmætisreglu stjórnsluréttar og rökstuðning fyrir hækkuninni vera með öllu ófullnægjandi.

Kærandi hafi þegar fallið frá kröfum um brot á jafnræðisreglu 65. gr. og eignarréttarákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar þar sem gjaldskrá var hækkuð á dreifiveitum í febrúar 2025.

Kærandi furði sig á umfjöllun um hugtakið tjón enda hafi það enga efnislega þýðingu fyrir málið. Ljóst sé að Landsnet hafi þurft að greiða fjárhæðir til raforkuframleiðenda í framhaldi af dómi Hæstaréttar hvort sem hann kys að kalla það tjón eða ekki. Þó að hugtakið tjón sé forsenda skaðabótaábyrgðar þá sé hugtakið víðtækara en svo að það sé bundið við skaðabótarétt.

Kærandi ítreki að öðru leyti málsástæður sínar í kæru og athugasemdum við andmæli Raforkueftirlitsins dags. 3. apríl sl. Um óhefðbundna gjaldskrárhækkun sé að ræða þar sem samþykki Raforkueftirlitsins jafngildi stjórnvaldsákvörðun í máli þar sem kærandi hefur stöðu aðila máls. Við það virkist ákvæði stjórnsýslulaga og almennar reglur stjórnsýsluréttar, m.a. rannsóknarreglan, lögætisreglan og réttmætisreglan.

VII. Frekari athugasemdir

Umsagnir kæranda voru sendar Landsneti og Raforkueftirlitinu til upplýsinga 9. apríl 2025. Frekari athugasemdir bárust frá Landsneti þann 12. maí 2025.

Þar vill Landsnet benda á tiltekna þætti varðandi samspil tekjumarka og gjaldskrár. Flutningsfyrirtækið skal setja gjaldskrá vegna þjónustu sinnar í samræmi við tekjumörk skv. 12. gr. raforkulaga. Tilgangur með setningu gjaldskrár skv. 12. gr. a raforkulaga, sé að krefja þá viðskiptavini flutningskerfisins sem heimilt sé að beina gjaldtöku að um greiðslu alls flutningskostnaðar og heimilaðrar arðsemi eignastofns sem áður hafi verið hámarksörk með setningu tekjumarka. Beinn rökstuðningur fyrir ástæðum hækkunar á gjaldskrá sé ekki áskilinn í raforkulögum svo lengi sem tekjur sem áætlað sé að innheimta séu innan tekjumarka sem Raforkueftirlitið hafi sett.

Hvað varði málsástæðu kæranda um að gjaldtöku vegna þess kostnaðar sem hljótist af innmötun raforku skorti lagastoð sem kærandi hafi reynt að byggja á niðurstöðu dóms Hæstaréttar í máli nr. 2/2024, kveður Landsnet niðurstöðu Hæstaréttar ekki hafa haft áhrif á tekjumörk. Sakarefnið í málinu hafi verið einskorðað við það hvort heimilt væri að beina hluta af flutningskostnaði að framleiðendum raforku í formi aflgjalds vegna innmötunar.

Ekki liggi fyrir að mati Landsnets á hvaða lagagrunni kærandi byggir þá ályktun að lækka hefði átt tekjumörk Landsnets í tilefni af niðurstöðu Hæstaréttar í máli nr. 2/2024. Ekkert ákvæði í raforkulögum, eða öðrum lögum, sé því til stuðnings að rétt eða skylt hefði verið að lækka tekjumörk Landsnets í kjölfar dómsins. Í málinu hafi einn raforkuframleiðandi haldið fram þeim sjónarmiðum, sem fallist var á, að óheimilt væri að innheimta hluta flutningskostnaðar hjá framleiðendum raforku. Raforkuframleiðandinn hafi lýst því yfir í greinargerð sinni til Hæstaréttar að enginn ágreiningur hafi verið í málinu um forsendur tekjumarka sem fjallað væri um í 12. gr. raforkulaga.

Fram hafi komið hjá raforkuframleiðandanum að hinn efnislegi ágreiningur lyti eingöngu að því hvort fullnægjandi stoðum hafi verið skotið undir það í raforkulögum að innheimta hluta tekjumarkanna sem innmötunargjald hjá framleiðendum eftir að heimild þar um hafi verið felld úr lögum árið 2011.

Lykilatriði í máli þessu sé að tekjumörk Landsnets séu óbreytt og hvorki niðurstaða dóms Hæstaréttar nr. 2/2024 eða eftirfarandi endurgreiðsla á tekjum sem ekki hafi reynst hafa lagastoð til að innheimta hjá raforkuframleiðendum, hafi breytt nokkru um gildi eða fjárhæð tekjumarka sem Landsneti hafi verið sett. Fyrir Hæstarétti hafi einungis verið fjallað um hvort heimilt væri að krefja raforkuframleiðendur um hluta flutningskostnaðar. Ekki hafi verið uppi

í málinu krafa sem lotið hafi að því að lækka ætti tekjumörk Landsnets. Niðurstaðan hafi aðeins falið í sér staðfestingu þess að óheimilt væri að innheimta hluta flutningskostnaðar af raforkuframleiðendum. Tilvísun kæranda á niðurstöðu dómsins sé í beinni andstöðu við forsendur hans. Niðurstaða Hæstaréttar hafi verið að ekki mætti beina innheimtu að raforkuframleiðendum en hafi ekki falið í sér að aðeins væri heimilt að innheimta hluta af flutningskostnaði raforku. Málflutningur kæranda eigi sér ekki stoð.

Landsnet telur heildarfjárhæð flutningsgjalds í samræmi við réttmætar væntingar og vill einnig minna á að þann tíma sem aflgjald vegna innmötunar hafi verið innheimt hafi flutningskostnaður stórnotenda verið lægri sem numið hafi sömu fjárhæð. Stórnotendur sem greitt hafi flutningsgjöld hafi því fengið lægri reikninga frá Landsneti sem þessu hafi numið á tímabilinu. Að því marki sem raforkuframleiðendur hafi velt kostnaði af innheimtu aflgjalds vegna innmötunar áfram til stórnotenda hafi sá kostnaður stórnotenda nú verið endurgreiddur. Þegar horft sé til þess kostnaðar sem falli til yfir núverandi tekjumarkatímabil sé því ljóst að heildargreiðslur þeirra sem séu greiðendur flutningsgjalds fari ekki fram úr þeim fjárhæðum sem þeir hafi haft réttmætar væntingar um að þær yrðu á tímabilinu. Hafa beri í huga að engum kostnaði hafi verið bætt við tekjumörk Landsnets. Tekjumörkin standi óhöggð.

Landsnet ítrekar að sú hækkun flutningsgjalda sem falist hafi í setningu gjaldskrár Landsnets nr. 54, hafi, að teknu tilliti til endurgreiðslu aflgjalds vegna innmötunar, ekki falið í sér hækkun á heildartekjum Landsnets og rúmist innan tekjumarka sem Raforkueftirlitið hafi sett Landsneti. Setning gjaldskrárinnar hafi því verið lögmæt og í fullu samræmi við ákvæði raforkulaga. Engin efni séu því til fallast á kröfu kæranda.

Landsnet ítrekar fyrri kröfur og krefst þess að kröfum kæranda verði hafnað eða eftir atvikum vísað frá.

VIII. Niðurstaða

Í máli þessu er ágreiningur um form og efni ákvörðunar Raforkueftirlitsins frá 20. desember 2024, um gjaldskrábreytingu Landsnets nr. 54. Kærandi krefst þess aðallega að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi.

Raforkueftirlitið og Landsnet krefjast þess að hinni kærðu ákvörðun verði vísað frá þar sem hún sæti ekki endurskoðun úrskurðarnefndar raforkumála.

1.

Rétt er að mati nefndarinnar að skoða nánar ákvæði raforkulaga nr. 65/2003, reglugerð nr. 1040/2005, um framkvæmd raforkulaga, hina kærðu ákvörðun og stjórnsýslulög.

Markmið raforkulaga er að stuðla að þjóðhagslega hagkvæmu raforkukerfi og efla þannig atvinnulíf og byggð í landinu. Í því skyni skal m.a. stuðla að skilvirkni og hagkvæmni í flutning og dreifingu raforku, sbr. 2. tl. 1. gr. laganna. Um flutning raforku er fjallað í III. kafla en eitt fyrirtæki skal annast flutning raforku og kerfisstjórnun. Viðskiptavinir flutningsfyrirtækisins skulu vera dreifiveitur, stórnotendur, virkjanir og þeir aðilar sem hafi leyfi samkvæmt

raforkulögum til að stunda viðskipti með raforku. Um skyldur flutningsfyrirtækisins er fjallað í ákvæði 9. gr. Þar kemur fram að flutningsfyrirtækið skuli byggja flutningskerfið upp á hagkvæman hátt að teknu tilliti til öryggis, skilvirkni, áreiðanleika afhendingar, gæða raforku og stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku. Kveðið er á um tekjumörk flutningsfyrirtækisins í 12. gr. Markmið með setningu tekjumarka er að hvetja til hagræðingar í rekstri flutningsfyrirtækisins og tryggja að tekjur þess séu í samræmi við kostnað við þá þjónustu sem því sé falið að veita, að teknu tilliti til arðsemi. Raforkueftirlitið setur flutningsfyrirtækinu tekjumörk vegna kostnaðar við flutning raforku. Tekjumörk skulu vera tvískipt, þ.e. vegna flutnings raforku til dreifiveitna annars vegar og vegna flutnings til stórnotenda hins vegar, sbr. 2. mgr. 12. gr. laganna. Um gjaldskrá flutningsfyrirtækisins er fjallað í 12. gr. a. Flutningsfyrirtækið skal setja gjaldskrá vegna þjónustu sinnar í samræmi við tekjumörk skv. 12. gr. Gjaldskráin skal gilda annars vegar fyrir úttekt dreifiveitna frá flutningskerfi og hins vegar fyrir úttekt stórnotenda sem skal ákvörðuð í bandaríkjadöllum. Byggt skal á því að verðlagning flutningsfyrirtækisins vegna flutnings til dreifiveitna sé í samræmi við meðalkostnað að teknu tilliti til sjónarmiða um arðsemi, sbr. 2. mgr. 12. gr. a. Í 9. mgr. 12. gr. a er kveðið á um að eigi síðar en sex vikum fyrir fyrirhugaða gildistöku skal gjaldskrá flutningsfyrirtækisins send Raforkueftirlitið. Telji stofnunin framlagða gjaldskrá brjóta í bága við ákvæði raforkulaga eða reglugerða skal hún koma athugasemdum á framfæri við flutningsfyrirtækið innan þriggja vikna frá móttöku. Gjaldskráin tekur ekki gildi fyrr en bætt hefur verið úr að mati Raforkueftirlitiðar. Í reglugerð skal setja nánari ákvæði um gjaldskrá, sbr. 10 mgr. 12. gr. a raforkulaga.

Um eftirlit Raforkueftirlits er fjallað í VII. kafla laganna. Í 24. gr. kemur fram að Raforkueftirlitið skuli hafi samráð við Samkeppniseftirlitið um eftirlit með starfsemi og gjaldskrá flutningsfyrirtækisins og dreifiveitna eftir því sem við eigi. Um úrræði Raforkueftirlitis er kveðið á um í 26. gr. laganna. Telji Raforkueftirlitið að gjaldskrá sem tilkynnt hafi verið um uppfylli ekki kröfur laganna eða reglugerða settum samkvæmt þeim taki gjaldskráin ekki gildi fyrr en úr hafi verið bætt að mati stofnunarinnar. Þá geti Raforkueftirlitið gert flutningsfyrirtækinu og dreifiveitum að breyta gjaldskrá sinni að viðlögðum dagsektum.

Í reglugerð nr. 1040/2005, sbr. síðari breytingar, um framkvæmd raforkulaga, er fjallað um flutning og kerfisstjórnun í III. kafla. Eitt fyrirtæki, Landsnet, skal annast flutning raforku og kerfisstjórnun flutningskerfisins, sbr. 1. mgr. 10. gr. Flutningsfyrirtækið skal gæta jafnræðis við starfrækslu sína, sbr. 2. mgr. 10. gr.. Flutningsfyrirtækið skal byggja flutningskerfið upp á hagkvæman hátt að teknu tilliti til öryggis, skilvirkni, áreiðanleika afhendingar og gæða raforku, sbr. 1. mgr. 11. gr. Flutningsfyrirtækið skal setja gjaldskrá vegna þjónustu sinnar í samræmi við tekjumörk. Við setningu gjaldskrár skal gætt jafnræðis og byggt á hlutlægum og gegnsæjum sjónarmiðum. Gjaldskrá skal gilda annars vegar fyrir úttekt dreifiveitna frá flutningskerfi og hins vegar fyrir úttekt stórnotenda. Gjaldtaka fyrir úttekt dreifiveitna frá flutningskerfi skal miðasta við heildarmagn raforku sem flutt er til dreifiveitusvæðisins auk þess sem móttækið er beint frá virkjun innan dreifiveitusvæðisins. Sama gjaldskrá skal vera fyrir innmötun virkjana í flutningskerfið. Þar sem virkjanir tengjast flutningskerfinu um dreifiveitu skal innmötunargjaldið renna til dreifiveitunnar. Tekjur vegna flutnings raforku skulu standa undir kostnaði sem er í beinum og efnislegum tengslum við flutning raforku.

Flutningsfyrirtækið skal skilgreina gjald fyrir tengingu við flutningskerfið og gjald fyrir innmötun annars vegar og úttekt hins vegar í sérhverjum afhendingarstað flutningskerfisins. Sama gjald skal gilda fyrir innmötun og úttekt í öllum afhendingarstöðum. Að minnsta kosti tveimur mánuðum áður en gjaldskrá á að taka gildi skal hún send Raforkueftirlitinu og dreifiveitunum. Telji Raforkueftirlitið framlagða gjaldskrá brjóta í bága við ákvæði raforkulaga eða reglugerða skal hún koma athugasemdum á framfæri við flutningsfyrirtækið innan sex vikna frá móttöku. Flutningsfyrirtækið skal birta gjaldskrár opinberlega og upplýsa viðskiptavinum um eftirlitshlutverk Raforkueftirlitiðar, sbr. 15. gr.

Í 1. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga kemur fram að lögin taki til stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga. Í 2. mgr. kemur aftur á móti fram að lögin gildi aðeins þegar stjórnvald taki ákvarðanir um rétt eða skyldu manns, svonefndar stjórnsýsluákvarðanir. Stjórnvaldsákvörðun er almennt skilgreind sem ákvörðun sem tekin er í skjóli stjórnsýsluvalds og er beint milliliðalaust út á við að tilteknum aðila eða aðilum og með henni er kveðið á bindandi hátt um rétt eða skyldur þeirra í ákveðnu og fyrirliggjandi máli. Þá er það yfirleitt einkennandi fyrir stjórnvaldsákvörðanir að þær eru teknar einhliða af stjórnvöldum og oftast á skriflegan hátt.

Í hinna kærðu ákvörðun er vísað til erindis Landsnets þar sem kynntar eru ítarlegar gjaldskrárbreytingar sem fyrirhugað sé að taki gildi þann 1. janúar 2025. Með erindinu fylgdu umsagnir vegna breytingarinnar á innmötunargjaldskrá og viðbrögð Landsnets við þeim úr umsagnarferli sem fyrirtækið hafi farið í með viðskiptavinum sínum. Um sé að ræða grundvallarbreytingu á uppbyggingu gjaldskrár flutningsfyrirtækisins sem hafi viðtæk áhrif. Svo viðtæk breyting á uppbyggingu flutningsfyrirtækisins hafi ekki verið tekin til skoðunar af Raforkueftirlitið síðan árið 2007, þegar gjaldtaka fyrir afl og orku vegna innmötunar hafi verið færð yfir í gjald fyrir úttekt. Landsnet hafi boðað breytingu á flutningsgjöldum vegna innmötunar sem fela það í sér að í stað þess að framleiðendur borgi fast innmötunargjald í formi afhendingargjalds óháð stærð virkjunar eins og verið hafi frá 1. október 2007, muni þeir nú borga gjald í samræmi við aflmörkun í tengisamningi virkjunar. Röksemdir Landsnets fyrir breytingunni snúi að því að um sé að ræða nauðsynlega breytingu sem leiði til þess að kostnaður við fjárfestingar endurspeglar betur í gjaldskránni. Landsnet rökstyður þannig að núverandi innmötunargjöld í formi fasts afhendingargjalds taki ekki mið af kostnaði við fjárfestingar í flutningskerfinu og veiti vinnsluáðilum því ekki merki um raunverulegan kostnað við innmötun raforku. Þessi breyting byggir á því að sá greiði kostnaðinn sem honum valdi. Afstaða Raforkueftirlitsins til breytinga á innmötunargjaldi er síðan rakin. Raforkueftirlitið hafi farið yfir aðferðarfræði gjaldskráruppbyggingarinnar í heild sinni og geri ekki athugasemdir við aðferðarfræðina sem slíka en telji í ljósi þeirra miklu hagsmuna sem gjaldskrárbreytingin hafi í för með sér á viðskiptavinum flutningsfyrirtækisins ástæðu til að fjalla sérstaklega um áhrif innmötunargjaldsins á viðskiptavinum Landsnets. Niðurstaða Raforkueftirlitsins er að fallast á breytinguna í meginatriðum en setur í ljósi þeirra umfangsmiklu athugasemda sem fram hafi komið þrjú skilyrði fyrir gjaldskrárbreytingunni og eru þau rakin sérstaklega. Loks er kveðið á um kærheimild til úrskurðarnefndar raforkumála, sbr. 30. gr. raforkulaga.

Ágreiningur máls þessa snýr, eins og fyrr segir, að breytingum á gjaldskrá Landsnets sem kynntar voru Raforkueftirlitinu á grundvelli 12. gr. a raforkulaga og hvort í umræddri ákvörðun Raforkueftirlitsins frá 20. desember 2024, hafi falist stjórnvaldsákvörðun sem sé kæránleg til úrskurðarnefndar raforkumála samkvæmt 30. gr. raforkulaga. Raforkueftirlitið gerði ekki athugasemdir við fyrirhugaða gjaldskrárbreytingu flutningsfyrirtækisins.

Um gjaldskrá Landsnets gilda ákvæði 12. gr. a raforkulaga. Landsnet skal setja gjaldskrá vegna þjónustu sinnar og í samræmi við tekjumörk, skv. 12. gr. raforkulaga. Raforkueftirlitið skal bæði hafa eftirlit með gjaldskránni fyrir fram, þ.e. ef stofnunin telur hana brjóta í bága við raforkulög eða reglugerðir svo og eftir á, þ.e. þegar gjaldskráin hefur tekið gildi og getur stofnunin krafist breytinga að viðlögðum dagsektum, sbr. 26. gr. raforkulaga. Raforkueftirlitinu er ekki falið samkvæmt raforkulögum að staðfesta gjaldskrá Landsnets heldur eru heimildir stofnunarinnar bundnar við að meta hvort gjaldskrá uppfylli ákvæði raforkulaga og krefjast úrbóta á einstökum ákvæðum hennar sem hún telur að fái ekki samrýmst þeim.

Hér verður fjallað um það álitaefni hvort Raforkueftirlitið hafi með því að gera ekki athugasemdir við fyrirhugaða gjaldskrárbreytingu tekið stjórnvaldsákvörðun. Stjórnvaldsákvörðun er ákvörðun sem tekin er að undangenginni málsmeðferð samkvæmt stjórnsýslulögum. Við það mat þarf m.a. að líta til atriða sem varða málsmeðferð við töku hinnar kærðu ákvörðunar en það er stjórnvaldsákvörðun þegar stjórnvald kveður einhliða á um rétt og/eða skyldu tiltekins aðila í ákveðnu máli í skjóli stjórnsýsluvalds. Hér ber því að horfa til þess hvort ákvörðun er tekin í skjóli stjórnsýsluvalds, hvort hún hafi bindandi áhrif við úrlausn tiltekins máls, hvort henni sé beint að borgurunum, hvort hún bindi enda á stjórnsýslumál, hvort hún beinist að tilteknum aðila eða aðilum, hvort um sé að ræða ákvörðun í ákveðnu fyrirbyggjandi máli og hvort hún mæli fyrir um réttindi eða skyldur manna.

Eins og áður hefur komið fram er hlutverk Raforkueftirlitsins vegna gjaldskrár Landsnets bundið við ákvörðun tekjumarka og að hafa eftirlit með því að hún uppfylli ákvæði raforkulaga. Að því er varðar gjaldskrá flutningsfyrirtækisins felst hlutverk Raforkueftirlitsins í að ákveða tekjumörk, sbr. 2. mgr. 12. gr., og leggja mat á hvort kynntar gjaldskrárbreytingar séu í samræmi við raforkulög eða reglugerðir settum á grundvelli þeirra, sbr. 9. mgr. 12. gr. a.

Að mati nefndarinnar er rétt að greina á milli eftirlitshlutverks Raforkueftirlitsins áður en gjaldskráin öðlast gildi og þess sem hún hefur eftir gildistöku hennar. Telji Raforkueftirlitið að framlögð gjaldskrá brjóti í bága við lögin eða reglugerðir skal hún koma athugasemdum á framfæri við flutningsfyrirtækið innan þriggja vikna frá móttöku. Öðlast gjaldskráin ekki gildi fyrr en bætt hefur verið úr að mati stofnunarinnar, sbr. 9. mgr. 12. gr. a. raforkulaga.

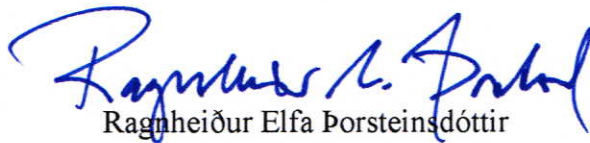
Raforkueftirlitið getur því bæði talið ónauðsynlegt að gera athugasemdir við fyrirhugaðar breytingar á gjaldskrá flutningsfyrirtækisins eða komið á framfæri athugasemdum telji hún framlagða gjaldskrá ekki uppfylla lagaskilyrði. Raforkueftirlitsins gerði ekki athugasemdir við fyrirhugaða gjaldskrárbreytingu í hinn kærðu ákvörðun en mæltist til þess að fyrir næstu gjaldskrárbreytingu ætti sér stað nánara samtal um meðhöndlun flutningstapa.

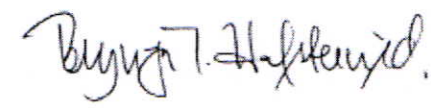
Úrskurðarnefnd bendir á að hvorki ákvæði 9. mgr. 12. gr. a né ákvæði 2. mgr. 26. gr. raforkulaga gera ráð fyrir því að Raforkueftirlitið staðfesti gjaldskrá Landsnets áður en hún öðlast gildi. Í hinni kærðu ákvörðun var, eins og fyrr segir, fjallað um fyrirhugaðar breytingar á gjaldskrá Landsnets í samræmi við lögbundið hlutverk Raforkueftirlitsins skv. 9. mgr. 12. gr. a. raforkulaga. Henni var beint til Landsnets en gjaldskráin varðar ótilgreindan hóp viðskiptavina Landsnets, þ.e. dreifiveitur og stórnotendur, og verður stöðu þeirra að mati nefndarinnar ekki jafnað við stöðu aðila máls. Þá útilokar sá lögbundni þriggja vikna tímafrestur sem Raforkueftirlitið hefur samkvæmt 9. mgr. 12. a raforkulaga til að bregðast við tilkynningum um gjaldskrárbreytingar, að málsmeðferð á grundvelli stjórnsýslulaga geti farið fram. Hin kærða ákvörðun Raforkueftirlitsins fól ennfreður ekki í sér endanlega ákvörðun um gildi gjaldskrárinnar sem bindur Raforkueftirlitið, sbr. 2. mgr. 26. gr. raforkulaga en samkvæmt ákvæðinu getur stofnunin krafist breytinga á gjaldskrá eftir að hún hefur öðlast gildi. Raforkueftirlitið hefur því, eins og fyrr segir, fullt svigrúm til að fjalla um gjaldskrá sem tekið hefur gildi hvort heldur sem er að eigin frumkvæði eða á grundvelli kvörtunar gjaldskylds aðila.

Samkvæmt framansögðu er það mat nefndarinnar að hin kærða ákvörðun Raforkueftirlitsins frá 20. desember 2024 hafi ekki falið í sér kæránlega stjórnvaldsákvörðun. Henni var hvorki beint að kæranda sérstaklega né heldur fól hún í sér bindandi og endanlega niðurstöðu við úrlausn tiltekins máls. Ber því að vísa málinu frá nefndinni.

Úrskurðarorð

Kæru kæranda er vísað frá nefndinni.


Ragnheiður Elfa Þorsteinsdóttir
formaður


Brynja Ingunn Hafsteinsdóttir


Ragnar Jóhann Jónsson