

Úrskurður
úrskurðarnefndar raforkumála
í máli nr. 5/2025
Kæra Orku náttúrunnar ohf.
á ákvörðun
Raforkueftirlitsins

Þann 25. ágúst 2025, kvað úrskurðarnefnd raforkumála upp eftirfarandi úrskurð vegna kæru Orku náttúrunnar (ON, kærandi), dags. 18. janúar 2025, á ákvörðun Raforkueftirlits Orkustofnunar (Raforkueftirlitið), frá 20. desember 2024. Málið hefur fengið númerið 5/2025.

I. Kæruefni og kröfur

Í máli þessu er kærð ákvörðun Raforkueftirlitsins, frá 20. desember 2024, vegna breytinga á gjaldskrá Landsnets nr. 54. Í hinni kærðu ákvörðun Raforkueftirlitsins gerir það ekki athugasemdir við gjaldskrá 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.

II. Málsvik

Í máli þessu er deilt um hvort breytingar á gjaldskrá Landsnets hafi verið í samræmi við raforkulög. Breytingarnar snúa að gjöldum vegna úttektar dreifiveitna, stórnotenda, flutningstapa og kerfisþjónustu. Kærandi telur að gjaldskráin og málsmeðferð Raforkueftirlitsins sé haldin annmörkum og að ekki hefði borið að heimila gildistöku hennar. Annars vegar er byggt á því að ágalli sé á ákvörðun Raforkueftirlitsins þar sem gjaldskráin tók gildi án þess að bætt hafi verið úr annmörkum sem Raforkueftirlitið hafði bent Landsneti á sbr. 9. mgr. 12. gr. a raforkulaga nr. 65/2003. Hins vegar er byggt á því að Raforkueftirlitinu hafi borið að hafna gjaldskránni hvað flutningstöp varðar enda í ósamræmi við raforkulög þar sem kaup fyrirtækisins voru framkvæmd í andstöðu við 1. mgr. 9. gr. raforkulaga sem leggur þær skyldur á herðar Landsneti að byggja flutningskerfið upp á hagkvæman hátt. Þá telur kærandi að með því að fallast á breytinguna og setja skilyrði hafi Raforkueftirlitið tekið kæranlega stjórnvaldsákvörðun. Raforkueftirlitið og Landsnet eru ósammála því.

III. Málsástæður og rök kæranda

Kærandi byggir á því að gjaldskráin sé ólögmæt enda sé Landsnet með henni að innheimta fjármuni sem því hafi verið gert að greiða á grundvelli dóms Hæstaréttar nr. 2/2024, þar sem álagning innmötunargjalds hafi verið dæmd ólögmæt. Til að standa straum af endurgreiðslu innmötunargjaldsins hafi Landsnet lagt til hækkun á gjaldskrá fyrir árið 2025 en sú tillaga hafi

verið staðfest af Raforkueftirlitinu. Kærandi byggir á því að 12. gr. a raforkulaga heimili ekki gjaldskrárhækkun í þeim tilgangi sem að framan er tilgreindur og að af hinni kærðu ákvörðun sé ekki ljóst á hvaða lagastoð umrædd hækkun byggir. Raforkueftirlitið virðist að mati kæranda vera þeirrar skoðunar að 12. gr. a raforkulaga heimili ekki gjaldskrárhækkun vegna framangreinds sbr. t.d. erindi Raforkueftirlitsins til Landsnets, dags. 28. nóvember 2024. Þar segi orðrétt: „Raforkueftirlitið vill benda á að endurgreiðsla Landsnets á innmötunargjaldi vegna niðurstöðu dóms Hæstaréttar er ekki hluti af gjaldskrárbreytingu. Þar er um ræða endurgreiðslu vegna eldri gjaldskrárliðar sem var dæmdur ólögmætur.“

Þrátt fyrir framangreint felist í staðfestri gjaldskrá heimild fyrir viðbótarhækkun til handa Landsneti til að fjármagna endurgreiðslu á ólögmætu innmötunargjaldi. Í hinni kærðu ákvörðun sé vísað til endurmetinnar gjaldskrár Landsnets nr. 54 sem borist hafi eftirlitinu 11. desember 2024. Segi í ákvörðuninni að heildarhækkun til stórnotenda nemi um 25,57%. Sé viðbótarhækkun á mánuði 16,27% ofan á 8% hækkun sem hafði áður verið tilkynnt. Henni sé ætlað að standa straum af endurgreiðslu ólögmæts innmötunargjalds.

Eina breytingin sem gerð hafi verið á gjaldskránni eftir umrætt bréf Raforkueftirlitsins hafi verið að hækkuninni hafi verið dreift yfir 12 mánuði en ekki einn mánuð líkt og áður hafði verið ráðgert. Það skiptir hins vegar einu hvort kostnaði af endurgreiðslu innmötunargjalds sé skipt niður á einn mánuð eða 12, kostnaðinum af ólögmætri gjaldtöku Landsnets sé eftir sem áður velt yfir á gjaldendur án þess að það byggir á fullnægjandi lagalegum forsendum. Þá sé í engu vikið að því hvers vegna fallið hafi verið frá því sem áður hafði verið boðað, þ.e. að innheimta kostnaðinn frá dreifiveitum sem sannarlega greiddu lægri flutningsgjöld á því tímabili sem ólögmætt innmötunargjald hafi verið innheimt. Ekki sé ljóst að mati kæranda hvort sá kostnaður falli á stórnotendur í auknum mæli eða hvort til standi að Landsnet muni sjálft bera kostnað sem dreifiveitunum hafi verið ætlað að standa undir.

Þá liggi ekki fyrir í þeim gögnum sem kærandi hafi undir höndum hvort og að hvaða leyti fyrirhuguð gjaldtaka vegna hins ólögmæta gjalds samræmist 7. mgr. 12. gr. raforkulaga. Eðlilegt sé að gera þá kröfu að Raforkueftirlitið kalli eftir greiningu á því að hvaða leyti áskilnaði málsgreinarinnar sé fullnægt enda leiði „[e]ndurgreiðsla ólögmæts innmötunargjalds af sér lækkun á rauntekjum Landsnets og við það verða til vanteknar tekjur í skilningi 7. mgr. 12. gr. raforkulaga og skapast því svigrúm til hækkunar á gjaldskrá Landsnets til samræmis“ sé vitnað er í erindi til Raforkueftirlitsins, dags. 10. desember 2024.

Það sé hlutverk Raforkueftirlitsins að tryggja að gjaldskrá Landsnets sé í samræmi við ákvæði raforkulaga, sbr. 9. mgr. 12. gr. a. sömu laga. Samkvæmt ákvæðinu beri Raforkueftirlitinu að yfirfara tillögu að gjaldskrá flutningafyrirtækisins og koma á framfæri athugasemdum. Segi jafnframt í sama ákvæði að gjaldskráin taki ekki gildi fyrr en bætt hafi verið úr annmörkum. Kæran byggir á því að ekki hafi verið bætt úr þeim annmörkum sem Raforkueftirlitið hafi bent á í bréfi dags. 28. nóvember sl. með fullnægjandi hætti og af þeim sökum hefði Raforkueftirlitið ekki átt að ákvarða að Landsnet gæti gefið hana út.

Þá fjallar kærandi um flutningstöp og skyldu Landsnets til að kaupa flutningstöp á markaði. Við slík kaup skuli fyrirtækið gæta að því að gætt sé gagnsæis og jafnræðis í samræmi við verklagsreglur sem það hafi sett sbr. 2. tl. 3. mgr. 9. gr. raforkulaga. Við öflun tapa verði fyrirtækið að leita þeirra leiða sem hagkvæmastar séu hverju sinni. Kærandi telji að sú gjaldtaka sem fyrirhuguð sé á grundvelli greinar 4.2 í gjaldskrá Landsnets nr. 54 samræmist ekki þeim sjónarmiðum þar eð Landsnet hafi ekki valið þá leið sem tryggði að félagið aflaði sér tapa á markaðskjörum.

Gjaldskrá flutningstapa hækki á ný í samþykktri gjaldskrá Landsnets. Nánar tiltekið sé þar um að ræða grein 4.2 sem leiði af 8. mgr. 12. gr. a raforkulaga. Kærandi telji að Raforkueftirlitinu hafi borið að hafna gjaldskrárbreytingum Landsnets hvað flutningstöpin varði á þeirri forsendu að fyrirkomulag við innkaup á flutningstöpum samræmist ekki þeim sjónarmiðum sem Landsneti sé gert að starfa eftir. Slíkt sé hlutverk Raforkueftirlitsins sbr. afstöðu eftirlitsins sjálfs sem endurspeglast í erindi þess, dags. 28. nóvember 2024, um athugasemdir við fyrirhugaða gjaldskrá nr. 54.

Það hafi verið afstaða Raforkueftirlitsins í framangreindu erindi að útboðsverð Landsnets samræmist ekki almennu markaðsverði. Kærandi telur að Landsnet hafi ekki í viðbrögðum sínum gagnvart Raforkueftirlitinu sýnt fram á að þau verð sem fyrirtækinu hafi boðist hafi verið bestu kjör á markaði. Þar sem svo hafi ekki verið samræmist gjaldskráin ekki raforkulögum og þar með hefði Raforkueftirlitið átt að hafna því að samþykkja þann hluta hennar er lúti að flutningstöpum.

Kærandi telur að sú framkvæmd sem Landsnet hafi viðhaft við flutningstapaútboð hafi ekki skilað fyrirtækinu lægstu mögulegu verðum og að hægt hefði verið að fara hagkvæmari leiðir. Kærandi áætli að aukinn kostnaður Landsnets af því að hafa valið að kaupa töpin í gegnum útboð, sem dótturfélag þess hélt, sé á bilinu 180-300 milljónir, eða 6,2% til 11,1%.

Kærandi telur að Landsnet sé með ólögnum hætti að velta kostnaði á viðskiptavinum sína. Þegar og af þeim sökum hafi Raforkueftirlitinu borið að hafna gjaldskránni og átt að krefja Landsnet um frekari útskýringar vegna gjaldskrárinnar og bæta úr ágöllum hennar. Enda standist hún hvorki þær kröfur sem gerðar séu til Landsnets um ráðdeild í rekstri samkvæmt raforkulögum né heldur þau ákvæði raforkulaga um fyrirkomulag flutningstapaútboða og gjaldskrársetningu.

Kærandi fari 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 kærinni 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 hinum kærða úrskurði komi fram að Raforkueftirlitið geri ekki athugasemdir við gjaldskrá áður en hún taki gildi og 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 sé að eigin frumkvæði eða á grundvelli kvörtunar gjaldskylds aðila sem telji á sér brotið. Ákvörðun Raforkueftirlits um gjaldskrármálefni sem tekin sé vegna kvörtunar sem berist 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 lögmati álagningar innmötunargjalds á framleiðendur raforku samkvæmt gjaldskrá Landsnets. Í málinu hafi Landvirkjun krafist m.a. ógildingar á úrskurði úrskurðarnefndar raforkumála í máli nr. 1/2022. Í niðurstöðu Hæstaréttar í málinu 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 kæránlega 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 kæránlega stjórnvaldsákvörðun.

Efnisleg afstaða Raforkueftirlitsins.

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

Kærandi byggir á því að gjaldskrá Landsnets nr. 54 sé ólögmat þar sem fyrirtækið sé með gjaldskránni að innheimta fjármuni sem fyrirtækinu sé gert að greiða á grundvelli dóms Hæstaréttar nr. 2/2024 þar sem álagning innmötunargjalds hafi verið dæmd ólögmat. Að mati kæranda heimili 12. gr. a raforkulaga ekki gjaldskrárhækkun í þessum tilgangi og því ekki ljóst á hvaða lagastoð umrædd gjaldskrárhækkun byggir. Þessum fullyrðingum kæranda mótmæli Raforkueftirlitið enda sé ekki fjallað með beinum hætti um það í raforkulögum í hvaða tilgangi flutningsfyrirtækinu sé heimilt að hækka gjaldskrá.

Ákvæði 1. mgr. 12. gr. a raforkulaga fjalli um gjaldskrá flutningsfyrirtækisins 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 úttekta dreifiveitna og hins vegar vegna úttekta stórnotenda.

Við yfirferð gjaldskrárbreytinga hafi Raforkueftirlitið einkum það hlutverk að meta hvort fyrirhuguð breyting rúmist innan tekjumarka flutningsfyrirtækisins. Flutningsfyrirtækið hafi aftur á móti nokkuð svigrúm til þess að ákveða sjálfst hvernig það hagi gjalddöku sinni að því marki sem gjaldakan sé í samræmi við tekjumörk fyrirtækisins. Þannig sé það ekki lögbundið hlutverk Raforkueftirlitsins að leggja mat á það í hvaða tilgangi og/eða á hvaða tímapunkti flutningsfyrirtækið 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 taki ekki undir sjónarmið kæranda um að það virðist hafa verið afstaða Raforkueftirlitsins að endurgreiðsla innmötunargjalds geti ekki verið hluti af gjaldskrárbreytingu. Vísi kærandi í því samhengi til erindis Raforkueftirlitsins til Landsnets dags. 28. nóvember 2024. Enda sé það ekki afstaða Raforkueftirlitsins að endurgreiðsla Landsnets á ólögmætu innmötunargjaldi geti ekki haft áhrif á gjaldskrá til hækkunar. Það hvernig Landsnet hagar uppgjöri sínu á endurgreiðslu hins ólögmæta innmötunargjalds til þeirra sem það greiddu sé hins vegar ekki hluti af gjaldskrárbreytingu. Í þessu samhengi sé rétt að benda á að samhliða því að innmötunargjald hafi verið lagt á framleiðendur rafokru árið 2022 hafi gjald vegna úttektar annarra viðskiptavina Landsnets lækkað. Eftir að innmötunargjaldið hafi verið dæmt ólögmætt hafi legið fyrir að Landsnet þyrfti að gera upp það innmötunargjald sem framleiðendur hefðu greitt á því tímabili sem hið ólögmæta gjald hafi verið innheimt.

Þá kemur fram að í kæru sé umfjöllun um að Landsnet hafi í engu vikið að því hvers vegna hafi ekki verið gerðar breytingar á gjaldskrá dreifiveitna á sama tíma og gjaldskrá til stórnotenda hafi verið hækkuð. Bendir kærandi á að ekki sé ljóst hvort sá kostnaður falli á stórnotendur í auknum mæli eða hvort til standi að Landsnet beri kostnaðinn. Varðandi þennan þátt telur Raforkueftirlitið rétt að ítreka að við yfirferð gjaldskrárbreytinga hafi Raforkueftirlitið einkum það hlutverk að lögum að leggja mat á það hvort fyrirhuguð breyting rúmist innan tekjumarka flutningsfyrirtækisins. 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 það með aðskildum hætti hvort gjaldskrárbreyting vegna flutnings til stórnotenda og dreifiveitna rúmist innan gildandi tekjumarka vegna þessara aðila. Eins og fram hafi komið í erindi Raforkueftirlitsins til Landsnets, dags. 28. október 2024, þá sé það afstaða Raforkueftirlitsins að endurgreiðsla Landsnets á innmötunargjaldi vegna niðurstöðu dóms Hæstaréttar 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 skuli háttað. Endurgreiðsla Landsnets til framleiðenda raforku og dreifiveitna kunni að fara fram með ólíkum hætti.

Að því er varðar flutningstöp sé það afstaða kæranda að Raforkueftirlitinu hafi borið að hafna gjaldskrárbreytingu Landsnets hvað varðar flutningstöp á þeirri forsendu að fyrirkomulag við innkaup á flutningstöpum samræmist ekki þeim sjónarmiðum sem Landsneti sé gert að starfa eftir. Vísar kærandi til þess að samkvæmt 2. tölul. 3. mgr. 9. gr. raforkulaga skuli flutningsfyrirtækið kaupa flutningstöp á markaði og við slík kaup skuli fyrirtækið tryggja að gætt sé gagnsæis og jafnræðis í samræmi við verklagsreglur sem fyrirtækið setur sér.

Að mati kæranda verði flutningsfyrirtækið að leita þeirra leiða sem hagkvæmastar séu hverju sinni en kærandi telur að gjaldtaka Landsnets skv. grein 4.2 í gjaldskrá nr. 54 samræmist ekki þeim sjónarmiðum þar sem Landsnet hafi ekki valið þá leið sem tryggði að félagið aflaði sér tapa á markaðskjörum.

Um þetta segi Raforkueftirlitið að það sé afstaða þess að það hafi heimildir til þess að meta hvort fyrirkomulag innkaupa flutningsfyrirtækisins vegna flutningstapa sé í samræmi við sjónarmið um hagkvæmni sbr. 2. tölul. 1. gr. og 1. mgr. 9. gr. raforkulaga. Raforkueftirlitið hafi haft til skoðunar innkaup Landsnets á flutningstöpum og hafi óskað eftir skýringum frá félaginu í þeim efnum. Mat Raforkueftirlitsins á fyrirkomulagi innkaupa sé enn til skoðunar og í bréfi til Landsnets þann 10. desember sl. hafi eftirlitið óskað eftir því að Landsnet gerði áætlun um innkaup flutningstapa fyrir næstkomandi ár með leiðbeiningar Raforkueftirlitsins um innkaup á flutningstöpum til hliðsjónar, til að koma í veg fyrir verðsveiflur flutningstapa. Raforkueftirlitið taki ekki undir sjónarmið kæranda um að því hafi borið að hafna gjaldskrárbreytingu Landsnets nr. 54 á þessum grundvelli, en ítreki að málið sé til skoðunar hjá Raforkueftirlitinu.

V. Athugasemdir Landsnets

Kæran og athugasemdir Raforkueftirlitsins voru sendar Landsneti til athugasemda þann 3. mars 2025, og bárust þær þann 4. apríl 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 dómnum megum draga þá ályktun að gjaldtaka 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. Hafi verið 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 myndi nema 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 vinnsluáðilum raforku þau innmötunargjöld sem innheimt höfðu 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 kærinni frá úrskurðarnefnd, sbr. fyrri úrskurði nefndarinnar. Landsnet telur einnig 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 viðskiptavini. Því beri nefndinni að taka afstöðu til kæruaðildar en Landsnet telur að útilokað sé að bæði kærandi og Norðurál geti átt kæruaðild vegna breytinga á flutningsgjaldskrá.

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 stórnotenda hins vegar. Einnig sé kveðið á um að starfsemi flutningsfyrirtækisins sem ekki sé nauðsynleg vegna reksturs flutningskerfisins, sé undanskilin við ákvörðun tekjumarka og gildi það sama um orkukaup vegna tapa í flutningskerfinu og aðföng vegna kerfisþjónustu. Í 3. mgr. 12. gr. sé kveðið á um þau viðmið sem tekjumörk skulu ákveðin út frá. Eigi síðar en 15. september árið áður en ný tekjumörk taki gildi skuli

Raforkueftirlitið setja tekjumörk fyrir flutningsfyrirtækið fyrir næsta tekjumarkatímabil. Þá sé í lögnum 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 fasteigna 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 samanlagt talist 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.

Landsnet bregst einnig við málsástæðum kæranda. Málsástæðurnar snúi að efnislegum atriðum tengdum gjaldskrársetningu og formsatriðum tengdum málsmeðferð Raforkueftirlitsins.

Rök Landsnets fyrir hækkun gjaldskrár byggi á því að vegna þeirrar endurgreiðslu innmötunargjalds sem fyrirhuguð hafi verið þegar gjaldskrá nr. 54 hafi verið sett og átti hafi sér stað hinn 15. janúar sl. hafi orðið lækkun á tekjum félagsins. Að fenginni niðurstöðu Hæstaréttar í máli nr. 2/2024 sé, að mati Landsnets ljóst að óheimilt hafði verið að innheimta aflgjald vegna innmötunar af raforkuframleiðendum. Því hafi orðið að endurgreiða raforkuframleiðendum það fé sem innheimt hafði verið með ólögætum hætti.

Í kæru sé vikið að því að hækkun gjaldskrár nái aðeins til stórnotenda en svo virðist sem fallið hafi verið frá hækkun gjaldskrár dreifiveitna. Kveði kærandi það ekki ljóst hvort kostnaður vegna þessa falli á stórnotendur eða hvort Landsnet muni sjálft bera hann. Hvað þetta atriði varðar vill 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

tilheyrir dreifiveitum verði þannig ekki innheimtur hjá stórnotendum og öfugt. Fullyrðing kæranda um að hækkun gjaldskrár Landsnets sé beint að stórnotendum einum sé röng.

Í kæru sé vikið að því að ekki geti talist „málefnalegt“ að núverandi viðskiptavinir Landsnets beri kostnað af endurgreiðslu innmötunargjalds vegna þess að notkun ársins 2025 sé önnur en þess tíma er innmötunargjaldið var innheimt. Er til þess vísað að hluti stórnotenda muni af þessum sökum niðurgreiða kostnað annarra notenda sem dregið hafi úr notkun frá þeim tíma þegar aflgjald vegna innmötunar var innheimt.

Landsnet leggi ekki mat á hvort sá háttur sem hafður sé við innheimtu vantekinna tekna sé málefnalegur eða ekki. Landsnet bendi hins vegar á að framangreind tilhögun sé það fyrirkomulag sem raforkulög geri ráð fyrir í tengslum við of- eða vanteknar tekjur, sbr. 7. mgr. 12. gr. Raforkulög geri ekki ráð fyrir því að við þær aðstæður þegar tekjur hafi verið of- eða vanteknar að fram fari uppgjör við þá aðila sem verið hafi raforkuorkunotendur á því tímabili þegar tilefni til leiðréttingar hafi orðið til. Þannig geri raforkulög ekki ráð fyrir því að ofteknar tekjur séu endurgreiddar afturvirkir og að sama skapi gerir ákvæðið ekki ráð fyrir því að raforkunotendur fái bakreikning vegna fyrri tímabila sem byggji á endurreikningi flutningsgjaldskrár út frá raunnotkun eftir uppgjör tekjumarka.

Í ljósi þess að flutningsfyrirtækinu sé skylt að setja gjaldskrá í samræmi við tekjumörk hafi of- eða vanteknar tekjur áhrif á gjaldskrá flutningsfyrirtækisins eftir að tillit hafi verið tekið til þeirra við uppgjör tekjumarka fyrirtækisins eins og 7. mgr. 12. gr. raforkulaga kveði á um. Hið sama eigi við þegar tekjuleiðrétting eigi sér stað innan ársins.

Í kæru sé því haldið fram að þar sem ekki hafi með fullnægjandi hætti verið bætt úr ágöllum sem Raforkueftirlitið hafi talið vera á gjaldskrá Landsnets nr. 54, hefði Raforkueftirlitið ekki átt að ákvarða að Landsnet gæti gefið gjaldskrána út.

Landsnet bendir á að orðsending um breytingu á gjaldskrá hafi verið send Raforkueftirlitinu 6. nóvember 2024 sem hafi verið átta vikum fyrir 1. janúar 2025. Við afgreiðslu málsins hafi Raforkueftirlitið gert athugasemdir við fyrirhugaða hækkun, þ.e. þann þátt að hækkunin myndi einungis vara í einn mánuð og vera jafnmikil og fyrirhugað hafi verið. Við þessari athugasemd hafi Landsnet brugðist og lagt til minni hækkun sem myndi á móti vara í lengri tíma. Það liggi því fyrir í gögnum málsins að Landsnet hafi brugðist við þeirri athugasemd sem Raforkueftirlitið hafði gert varðandi gjaldskrá Landsnets nr. 54. Í bréfi Raforkueftirlitsins dagsettu 20. desember sl. hafi komið fram að Raforkueftirlitið teldi ekkert því til fyrirstöðu að gjaldskráin tæki gildi eftir að framangreind breyting hefði verið gerð. Ljóst sé því að þessi málsástæða kæranda eigi sér ekki stoð og er henni mótmælt sem tilhæfulausri.

Þá fjallar Landsnet um málsástæður varðandi flutningstöp og því sem kærandi haldi fram um að Landsnet hafi ekki gætt þess að leita hagkvæmustu leiða við kaup á raforku til þess að mæta töpum í raforkukerfinu og því hefði Raforkueftirlitinu borið að hafna gjaldskrá Landsnets nr. 54. Bendir Landsnet á að raforkulög skylda Landsnet til þess að kaupa raforku til þess að mæta flutningstöpum á markaði og við þau innkaup skuli gætt jafnræðis og gagnsæis. Ekki sé beinn

áskilnaður um hagkvæmni við kaupin en engu að síður hafi Landsnet alla tíð haft hagkvæmni að leiðarljósi í kaupum á raforku til þess að mæta töpum.

Landsnet mótmæli því að hafa ekki gætt að skyldum sínum við útboð á raforku til þess að mæta töpum. Landsnet hafi á undanförunum árum notað útboðsleiðina í innkaupum. Að mati félagsins sé það sú aðferð sem tryggi best jafnræði og gagnsæi og þar með lagaskyldur varðandi þennan þátt í starfrækslu þess. Útboðin hafi verið öllum opin, ferlið verið gagnsætt og vel skilgreint. Bendir Landsnet á að farið hafi verið í einu og öllu eftir lögum um opinber innkaup við framkvæmd útboðanna.

Landsnet bendi hins vegar á að miklu kunni að hafa skipt að framleiðandi sem framleiði yfir 75% af þeirri raforku sem framleidd sé hérlandis hafi ákveðið að taka ekki þátt í fyrrgreindu útboði. Þrátt fyrir augljósa hagsmuni þess framleiðanda, líkt og annarra raforkuframleiðenda, af því að á hverjum tíma sé raforka til reiðu í flutningskerfinu til þess að mæta töpum. Landsnet bendir á að meðan ekki sé skylda á raforkuframleiðendum til þátttöku í útboði þegar leitað sé eftir kaupum á raforku til þess að mæta töpum í raforkukerfinu geti það valdið verðsveiflum í kostnaði við slík kaup. Verð í útboðum Landsnets hafi verið hærri en almennt gerist á markaði. Ástæðan fyrir því sé ekki form útboðsins heldur sé sennilegri skýring að markaðsráðandi aðili taki ekki þátt í útboðunum, eins og vikið hafi verið að hér að ofan.

Loks bendir Landsnet á að kaup á raforku til þess að mæta töpum í flutningskerfinu sé gegnumstreymisliður í rekstri Landsnets. Gjaldskrá vegna flutningstapa sé ætlað að innheimta raunkostnað vegna innkaupa ásamt hæfilegri þóknun. Gjaldskráin sé þannig sett upp að reynt sé að tryggja að uppgjör á kostnaði og tekjum sé á núlli í lok hvers ársfjórðungs. Allar fullyrðingar um umframgjaldtöku byggja því á misskilningi.

Þannig renni gjald það sem greitt sé Landsneti vegna kostnaðar við kaup á raforku til þess að mæta töpum til þeirra raforkusala sem í hlut eiga, en Landsnet hagnist ekki af þessum þætti í starfsemi sinni.

Rökstuðningur kæranda sé sá að þegar horft sé til baka sé ljóst að Landsnet hafi ekki gert hagkvæmustu mögulegu innkaup á raforku vegna flutningstapa og þess vegna hafi Raforkueftirlitinu verið óheimilt að samþykkja gjaldskrá sem geri Landsneti kleift að endurheimta kostnaðinn. Landsnet telur þessa túlkun kæranda á raforkulögum ranga og bendir á að reglur um tekjumörk gildi ekki um innkaup á orku vegna flutningstapa.

Loks kemur fram að Landsnet telji að gjaldskrárbreytingin hafi verið innan heimilda og verið nauðsynleg til að mæta lækkun tekna vegna endurgreiðslu innmötunargjalds. Landsnet hafi einnig sýnt fram á að málsástæður kæranda sem lúti að flutningstöpum og framkvæmd Landsnets á töpum á raforku til þess að mæta þeim eigi ekki við rök að styðjast. Því mótmæli Landsnet málsástæðum kæranda og telur þær ekki hafa stoð.

VI. Frekari athugasemdir kæranda

Kæranda voru send andmæli Raforkueftirlitsins til athugasemda þann 3. mars 2025 og bárust þær 4. apríl 2025. Kæranda voru einnig sendar athugasemdir Landsnets, frá 4. apríl 2025, hinn 9. apríl.

Kærandi telur að ekki beri að vísa kærunni frá úrskurðarnefndinni. Byggt sé á því að með 9. mgr. 12. gr. a raforkulaga nr. 65/2003 sé gert ráð fyrir því að Raforkueftirlitið staðfesti gjaldskrá Landsnets áður en hún taki gildi. Þannig felist í aðkomu Raforkueftirlitsins að eftirlitið taki stjórnvaldsákvörðun sem sé kæránleg. Af lögskýringargögnum megi ráða að það hafi verið ætlun löggjafans að Raforkueftirlitinu væri ætlað að taka ákvörðun um að samþykkja gjaldskrár.

Út frá þessu hafi löggjafinn einnig gengið við setningu laga nr. 87/2003 um Orkustofnun. Í greinargerð með frumvarpinu sem varð að þeim lögum segi: „Orkustofnun verður einnig að meta og samþykkja gjaldskrár flutningsfyrirtækisins og dreifiveitna sbr. 12. og 17. gr. frumvarpsins.“ Þetta hlutverk Raforkueftirlitsins sé ennfremur staðfest í dómi Hæstaréttar nr. 2/2024 þar sem hnykkt sé á því að í aðkomu Raforkueftirlitsins skv. 9. mgr. 12. gr. a raforkulaga felist að stofnunin taki ákvörðun um að samþykkja gjaldskrá Landsnets.

Ákvörðun Raforkueftirlitsins um að samþykkja gjaldskrá Landsnets nr. 54 sé kæránleg stjórnvaldsákvörðun. Henni hafi verið beint að tilteknum aðila og hún falið í sér lyktir málsins sem hafi bundið enda á það. Þá hafi hún öðlast réttaráhrif fyrir Landsnet og viðskiptavinum fyrirtækisins. Ekki beri að fallast á að vísa málinu frá þar sem kærandi hafi ekki kærúaðild. Því sé einmitt öfugt farið – kærandi hafi hagsmuna að gæta af úrlausn málsins þar sem hann sé viðskiptavinur Landsnets sem gjaldskráin hafi áhrif á. Kærandi hafi beina og lögvarða hagsmuni að fá úr því skorið hvort ákvarðanataka Raforkueftirlitsins um að samþykkja gjaldskrána standist raforkulög.

Að því er varðar efnislega afstöðu Raforkueftirlitsins sé því einungis stætt á að samþykkja gjaldskrá hafi eftirlitið staðreynt að gjaldskrá sé að öllu leyti í samræmi við tekjumörk og önnur ákvæði raforkulaga sem við eigi. Geri Raforkueftirlitið athugasemdir þá sé það svo að gjaldskráin geti ekki öðlast gildi fyrr en bætt hafi verið úr þeim annmörkum sem Raforkueftirlitið hafi talið vera til staðar.

Líkt og Raforkueftirlitið bendi á hafi gjaldskrá vegna úttektar viðskiptavina af flutningskerfinu verið lækkuð samhliða því að innmötunargjald var lagt á framleiðendur raforku. Ljóst sé að sú lækkun hafi haft áhrif á tiltekinn hóp viðskiptavina á meðan hækkunin hafði áhrif á aðra. Enn fremur að breytt gjaldskrá nú, hafi áhrif á viðskiptavinum í öðru mæli en hún hefði haft yfir það tímabil sem hin ólögmdæta gjalddtaka átti sér stað. Þannig hafi breytt gjalddtaka haft jákvæð áhrif á suma stóriðju en neikvæð áhrif á aðra en þó í engu hlutfalli við þá stöðu sem umræddir aðilar voru í á því tímabili sem gjalddtakan átti sér stað. Það geti vart talist málefnalegt enda liggi ekki fyrir greining á því að sú leið sem valin hafi verið sú ákjósanlegasta fyrir þá aðila sem hagsmuna hafi að gæta. Þannig sé þess ekki gætt að gagnsæi sé til staðar um þá leið sem valin hafi verið og vissá veitt fyrir því fyrir alla hlutaðeigandi að jafnræðis hafi í reynd verið gætt við val á útfærslu í gjaldskránni.

Það sé mat kæranda að enn leiki vafi á um lögmæti gjaldskrárinnar m.t.t. innheimtu gagnvart stórnotendum og að undanskilja dreifiveitur frá henni líkt og upphaflega hafði verið ætlunin. Ekki hafi verið sýnt fram á að það hafi verið lagalega rökstutt með hvaða hætti slíkt verði talist standast raforkulög með tilliti til þess kostnaðar sem rétt sé að þær beri í þessu samhengi.

Kærandi telji því ekki fyllilega ljóst að jafnræði hafi ráðið við þá útfærslu sem valin hafi verið né heldur gagnsæi enda hvergi að finna fullnægjandi rökstuðning fyrir þeirri leið sem valin var. Slíkt geti ekki talist málefnalegt í aðdraganda svo íþyngjandi ákvarðanatöku sem samþykki gjaldskrárinnar hafi falið í sér.

Að því er varðar hagkvæmni við kaup á flutningstöpum telur kærandi að Landsnet hefði getað valið mun hagkvæmari leið við kaup á flutningstöpum. Þar sem það hafi ekki verið gert hefði með réttu átt að synja gjaldskránni.

Af andmælum Raforkueftirlitsins megi ráða að eftirlitið sé sammála kæranda um að vafi leiki á því að hagkvæmni hafi í reynd ráðið för við kaup á flutningstöpum enda sé Raforkueftirlitið með þann hluta til athugunar. Í því ljósi hefði Raforkueftirlitið átt að gera athugasemdir við gjaldskrána með tilliti til vafa á að hagkvæmnissjónarmiða hafi verið gætt. Gjaldskrána hefði ekki átt að samþykkja fyrr en Raforkueftirlitið hefði sinnt rannsóknarskyldu sinni samkvæmt 10. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 og fullvissað sig um að ákvæði raforkulaga þar um væru uppfyllt. Málið hafi því ekki verið fullunnið innan stjórnslunnar og því ekki tækt til ákvarðanatöku. Það að staðreyna ekki að grundvallaratriði raforkulaga um hagkvæmni í rekstri séu uppfyllt áður en gjaldskrá sé samþykkt verði að teljast verulegur annmarki á ákvarðanatökunni.

Það sé Raforkueftirlitsins að hafa eftirlit með starfsemi Landsnets og beri því að gæta að því að við setningu gjaldskrár séu uppfyllt ákvæði raforkulaga um tekjumörk. Þá þurfi Raforkueftirlitið að gæta að því að hagkvæmni, gagnsæi og jafnræði ráði för við útfærslu gjaldskrár. Kærandi telji að Raforkueftirlitið hafi ekki sinnt skyldum sínum í þessu tilviki. Fyrir liggi að Raforkueftirlitið telji vafa leika á að hagkvæmni hafi ráðið för við kaup á flutningstöpum. Að auki sé enn óljóst á þessu stigi af hverju gjalddöku hafi ekki verið beint að dreifiveitum líkt og ætlað hafi verið. Þá beinist gjaldskráin ójafnt að þeim stórnotendum sem um ræði en í einhverjum tilvikum sé notkun nú verulega minni en það tímabil sem hið ólögmæta innmötunargjald hafi verið innheimt. Ekki sé að sjá að fyllilega hafi verið rökstutt af hverju sú leið hafi verið valin sem raun bar vitni.

Með hliðsjón af öllu framangreindu sé kærandi þeirrar skoðunar að hin kærða ákvörðun sé haldin annmörkum og að hún sé þar af leiðandi ógildanleg. Hana beri því að fella úr gildi afturkalli Raforkueftirlitið hana ekki að eigin frumkvæði samkvæmt 25. gr. stjórnslulaga.

Loks ítrekar kærandi það mat að gjaldskráin og málsmeðferð Raforkueftirlitsins sé haldin annmörkum og að ekki hafi borið að samþykkja gildistöku gjaldskrár nr. 54.

VII. Niðurstaða

Í máli þessu er ágreiningur um form og efni ákvörðunar Raforkueftirlitsins frá 20. desember 2024, um gjaldskrábreytingu Landsnets nr. 54. Landsnet kynnti Raforkueftirlitinu breytingar á gjaldskrá þann 6. nóvember 2024, sem fyrirhugað var að tækju gildi þann 1. janúar 2025. Breytingarnar fólu í sér hækkun gjaldskrár vegna stórnotenda, gjaldtöku vegna flutningstapa og gjaldtöku vegna kerfisþjónustu. Í hinni kærðu ákvörðun gerir Raforkueftirlitið ekki athugasemdir við fyrirhugaða gjaldskrárbreytingu flutningsfyrirtækisins. Hins vegar mælist Raforkueftirlitið til þess að fyrir næstu gjaldskrárbreytingu verði átt nánara samtal um meðhöndlun flutningstapa. Ekki er leiðbeint um kærueimild til úrskurðarnefndar raforkumála.

Kærandi krefst þess að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi þar sem hana skorti lagastoð og brjóti í bága við stjórnsýslulög. Landsnet og Raforkueftirlitið krefjast þess að hinni kærðu ákvörðun verði vísað frá þar sem ekki sé um kæránlega stjórnsýsluákvörðun að ræða og til vara að henni verði hafnað.

1.

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

Raforkulög

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. Tekjumörk eru skilgreind sem hámark leyfilegra árlegra tekna flutningsfyrirtækis og dreifiveitna til að mæta kostnaði. 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. Flutningsfyrirtækið skal einnig setja gjaldskrá fyrir kerfisþjónustu og töp í flutningskerfinu sem taki mið af kostnaði ásamt hæfilegri þóknun, sbr. 8. mgr. 12. gr. a. Í 9.

mgr. 12. gr. a er kveðið á um að eigi síðar en átta vikum fyrir fyrirhugaða gildistöku skal gjaldskrá flutningsfyrirtækisins send Raforkueftirlitinu. Telji Raforkueftirlitið framlagða gjaldskrá brjóta í bága við ákvæði raforkulaga eða reglugerða skal það koma athugasemdum á framfæri við flutningsfyrirtækið innan þriggja vikna frá móttöku. Gjaldskráin tekur ekki gildi fyrr en bætt hefur verið úr að mati Raforkueftirlitsins. Flutningsfyrirtækið skal birta gjaldskrána opinberlega. Í reglugerð skal setja nánari ákvæði um gjaldskrá, sbr. 11 mgr. 12. gr. a raforkulaga.

Um eftirlit Raforkueftirlitsins er fjallað í VII. kafla laganna. Í 3. mgr. 24. gr. kemur fram að Orkustofnun og Raforkueftirlitinu sé heimilt að gefa út almennar leiðbeiningar og reglur um starfsemi aðila sem heyra undir raforkulög enda varði málefnið hóp eftirlitsskyldra aðila. Um úrræði eftirlitsaðila er kveðið á um í 26. gr. laganna. Telji eftirlitsaðili 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 eftirlitsaðila. Þá geti eftirlitsaðili gert flutningsfyrirtækinu og dreifiveitum að breyta gjaldskrá sinni að viðlögðum dagsektum.

Reglugerð nr. 1040/2005, um framkvæmd raforkulaga.

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. Orkustofnun skal setja flutningsfyrirtækinu tekjumörk vegna kostnaðar við flutning á raforku til dreifiveitna annars vegar og vegna flutnings til stórnotenda hins vegar. Við setningu tekjumarka skal taka tillit til þess hvort tenging stórnotenda leiði eða hafi leitt til hagkvæmari uppbyggingar og nýtingar flutningskerfisins en ella væri, sbr. 13. gr. Flutningsfyrirtækið skal setja gjaldskrá vegna þjónustu sinnar í samræmi við tekjumörk skv. 13. gr. 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 móttekið er beint frá virkjun innan dreifiveitusvæðisins, sbr. þó 4. mgr. Sama gjaldskrá skal vera fyrir innmötun virkjana í flutningskerfið. Þar sem virkjanir tengjast flutningskerfinu um dreifiveitu skal innmötunargjaldið renna til dreifiveitunnar. Greiða skal úttektargjald vegna framleiðslu slíkra virkjunar til flutningsfyrirtækisins skv. nánari reglum. 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 Orkustofnun. Telji Orkustofnun framlagða gjaldskrá brjóta í bága við ákvæði raforkulaga eða reglugerða skal hún koma athugasemdum á framfæri við flutningsfyrirtækið innan sex vikna frá móttöku. Gjaldskrá tekur ekki gildi fyrr en bætt hefur verið úr að mati Orkustofnunar. Flutningsfyrirtækið skal birta gjaldskrár opinberlega og upplýsa viðskiptavinum um eftirlitshlutverk Orkustofnunar, sbr. 15. gr.

Stjórnsýslulög nr. 37/1993.

Stjórnsýslulög taka til stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga, sbr. 1. mgr. 1. gr. laganna. Í 2. mgr. kemur 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 fyrirbyggjandi máli. Þá er það yfirleitt einkennandi fyrir stjórnvaldsákvörðanir að þær eru teknar einhliða af stjórnvöldum og oftast á skriflegan hátt.

Ákvörðun Raforkueftirlitsins, dags. 20. desember 2024.

Í hinn kærðu ákvörðun er vísað til erindis Landsnets, dags. 28. nóvember 2024, til Raforkueftirlitsins, svo og erinda dags. 10. og 11. desember 2024, þar sem kynntar eru fyrirhugaðar gjaldskrárbreytingar sem taka eigi gildi þann 1. janúar 2025. Um sé að ræða breytingu á gjöldum vegna úttektar dreifiveitna, stórnotenda, flutningstapa og kerfisþjónustu.

Í röksemdum Landsnets fyrir breytingu á gjaldskrá kemur fram að við endurmat á flutningsgjaldskrá til úttektar dreifiveitna og stórnotenda fyrir árið 2025, sem byggir á forsendum fyrir tekjumörk, spá um raforkunotkun og aukningu fjárfestinga í flutningskerfinu skv. framkvæmdaáætlun kerfisáætlunar, sé þörf á að hækka flutningsgjaldskrá til dreifiveitna um 15% frá og með 1. janúar 2025, og stórnotenda um 8% frá og með 1. janúar 2025. Fram kemur einnig að vegna dóms Hæstaréttar muni Landsnet þurfa að endurgreiða þær tekjur sem innheimtar hafi verið í formi aflgjalds vegna innmötunar. Muni sú endurgreiðsla leiða til þess að bakfæra þurfi þegar innheimtar tekjur og muni það leiða til þess að vanteknar tekjur, í skilningi 7. mgr. 12. gr. raforkulaga, muni myndast hjá Landsneti. Í svari Raforkueftirlitsins, dags. 28. nóvember 2024, vegna fyrirhugaðrar gjaldskrár nr. 54, er bent á að endurgreiðsla Landsnets á innmötunargjaldi vegna niðurstöðu dóms Hæstaréttar sé ekki hluti af gjaldskrárbreytingu. Þar sé um að ræða endurgreiðslu vegna eldri gjaldskrárliðar sem hafi verið dæmdur ólögmat. Það sé því ekki hlutverk Raforkueftirlitsins að taka afstöðu til þess hvernig endurgreiðslunni sé háttað. Raforkueftirlitið taki því einungis afstöðu til óska Landsnets um breytingu á núverandi gjaldskrá.

Raforkueftirlitið óskaði með bréfi hinn 28. nóvember 2024 eftir skýringu frá Landsneti um innkaupastefnu á flutningstöpum og því hvernig fyrirtækið hygðist tryggja kaup á markaði með sem hagkvæmustum hætti á hverjum tíma, þ.e. með hliðsjón af hagkvæmasta markaðsverði sem í boði sé. Jafnframt hafi verið tekið fram að útboðsverð Landsnets samrýmist ekki almennu markaðsverði til fyrsta ársfjórðungs 2025. Eftir að hafa fengið svör frá Landsneti taldi Raforkueftirlitið fyrirhugaða gjaldskrárhækkun samræmast raforkulögum og reglugerðum settum með stoð í þeim, sbr. 2. mgr. 24. gr., sbr. 1. mgr. 25. gr. raforkulaga. Raforkueftirlitið óskaði eftir því að Landsnet gerði áætlun um innkaup flutningstapa fyrir nk. ár, með leiðbeiningar Raforkueftirlitsins um innkaup á flutningstöpum til hliðsjónar, til að koma í veg fyrir verðsveiflur flutningstapa.

Í hinni kærðu ákvörðun kemur fram að Raforkueftirlitið fór yfir innsend gögn og framkomnar skýringar. Þær séu í samræmi við þann tekjuramma sem Landsneti sé settur með 12. gr. raforkulaga. Niðurstaða Raforkueftirlitsins var að gera ekki athugasemdir við fyrirhugaða gjaldskrárbreytingu flutningsfyrirtækisins. Hins vegar mæltist Raforkueftirlitið til þess að fyrir næstu gjaldskrárbreytingu verði átt nánara samtal um meðhöndlun flutningstapa. Ekki er kveðið á um kærueimild til úrskurðarnefndar raforkumála, sbr. 30. gr. raforkulaga.

2.

Ágreiningur máls þessa snýr, eins og fyrr segir, að breytingum á gjaldskrá Landsnets sem kynntar voru Raforkueftirlitinu á grundvelli 12. gr. a raforkulaga. Kærandi heldur því fram að ágalli hafi verið á hinni kærðu ákvörðun og gjaldskráin hafi tekið gildi án þess að bætt hafi verið úr annmörkum sem Raforkueftirlitið hafi bent á. Hins vegar byggir kærandi á því að Raforkueftirlitinu hafi borið að hafna gjaldskránni hvað varðar flutningstöp þar sem kaup fyrirtækisins hafi verið framkvæmd í andstöðu við 1. mgr. 9. gr. raforkulaga sem leggur þær skyldur á Landsnet að byggja flutningskerfið upp með hagkvæmum hætti.

Um gjaldskrá Landsnets gilda ákvæði 12. gr. a raforkulaga. Landsnet skal setja gjaldskrá vegna þjónustu sinnar og í samræmi við tekjumörk, sbr. 9. 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. Raforkueftirlitið gerði ekki athugasemdir við fyrirhugaða gjaldskrárbreytingu í hinni 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.

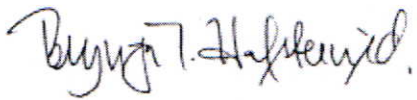
Samkvæmt framansögðu er það mat nefndarinnar að hin kærða ákvörðun Raforkueftirlitsins frá 20. desember 2024 hafi ekki falið í sér kæránlega stjórnvaldsákvörðun. Henni var hvorki beint að kæranda sérstaklega né heldur fól hún í sér bindandi og endanlega niðurstöðu við úrlausn tiltekins máls. Ber því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

Úrskurðarorð

Kæru kæranda er vísað frá nefndinni.



Ragnheiður Elfa Þorsteinsdóttir
formaður



Brynja Ingunn Hafsteinsdóttir



Ragnar Jóhann Jónsson