

Úrskurður
úrskurðarnefndar raforkumála
í máli nr. 4/2025
Kæra Norðuráls Grundartanga ehf.
á ákvörðun
Raforkueftirlitsins

Þann 25. ágúst 2025, kvað úrskurðarnefnd raforkumála upp eftirfarandi úrskurð vegna kæru Norðuráls Grundartanga ehf., (kærandi), dags. 17. janúar 2025, á ákvörðun Raforkueftirlits Orkustofnunar (Raforkueftirlitið), frá 20. desember 2024. Málið hefur fengið númerið 4/2025.

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. Málsvik

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 ólöglegt. 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 í skilningi 19. tl. 3. gr. raforkulaga. 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 skapi.

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.

Í tilfelli kæranda, sem nýti 24% af framleiddri raforku á Íslandi, þá muni þessi hækkun hafa þau áhrif að flutningskostnaður fyrirtækisins hækki um 58,9 milljónir króna í janúar 2025. Bein áhrif á kæranda séu þau að kostnaður fyrirtækisins hækki um 20 milljónir króna, hinn hluti flutningskostnaðar sé greiddur af raforkusölum þess samkvæmt langtímaraforkusamningum. Kærandi telur gjaldskrá Landsnets nr. 54 brjóta gegn 12. gr. raforkulaga, 65. gr. og 72. gr. stjórnarskrárinnar. Þá brjósti málsmeðferð Raforkueftirlitsins gegn ákvæðum stjórnsýslulaga og lögmatísreglu stjórnsýsluréttar.

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 kemur 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 kostnaðar 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. gr. 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

stjórnvaldsákvarðanir 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 gjalddtöku af einum hópi viðskiptavina fyrirtækisins yfir á annan hóp viðskiptavina sinna með þessum hætti.

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, án þess að fyrir því séu nokkur málefnaleg rök eða lagagrundvöllur. Þegar Landsnet hafi kynnt áætlanir sínar um gjaldskrárhækkun fyrir stórnotendum í haust hafi þær verið kynntar þannig að gjaldskrár 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.

Það sé einnig mat kæranda að málsmeðferð Raforkueftirlitsins brjóti gegn rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga. Stórnotendur hafi verið boðaðir á fund Landsnets haustið 2024 og hafi kærandi þá komið á framfæri þeirri skoðun sinni að afla þyrfti frekari upplýsinga frá stórnotendum. Ekki hafi í framhaldinu verið óskað álits eða upplýsinga frá þeim aðilum sem ákvörðunin hafi beinst að, þ.e. stórnotendum, vegna þessa. Ekki hafi verið aflað upplýsinga um hvernig hækkuð álagning skiptist á notendur miðað við notkun þeirra þegar hið ólögmæta innmötunargjald hafi verið lagt á eða hvort notkun hafi aukist eða minnkað frá upphaflegri álagningu þegar Landsnet hafi lagt fram gjaldskrá sína. Raforkueftirlitið virðist svo hafa samþykkt gjaldskrána án þess að rannsaka áhrif hennar á stórnotendur sem þó hafi sérstaklega óskað eftir því að fá að koma athugasemdum á framfæri við eftirlitið. Verði því ekki með nokkru móti séð að Raforkueftirlitið hafi uppfyllt þau skilyrði um rannsókn máls sem stjórnvaldi séu sett með ákvæðum 10. gr. stjórnsýslulaga.

Það sé enn fremur mat kæranda að málsmeðferðin hafi brotið í bága við jafnræðisreglu 11. gr. stjórnsýslulaga og vísar hann þar um til umfjöllunar um jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrár. Jafnframt telji kærandi að við málsmeðferðina hafi verið brotið gegn meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga. Ekki verði séð að það sé lögmætt markmið að gera Landsnet eins sett og ef Landsnet hafi ekki brotið gegn lögum. Landsnet (og Orkustofnun) hafi gert mistök við álagningu og innheimtu innmötunargjalds án þess að lagaheimild væri fyrir hendi. Ekki verði

séð að mati kæranda að Landsnet hafi reynt að ná (fjárhagslegu) markmiði sínu með öðrum og vægari hætti. Það að Landsnet telji heimilt, innan tekjumarka, að innheimta gjald vegna mistaka sinna af öðrum viðskiptavinum til að koma skaðlaust út, uppfylli ekki skilyrði 12. gr. stjórnsýslulaga.

Þá sé það mat kæranda að hin kærða ákvörðun brjóti gegn 2. mgr. 20. gr. og 22. gr. stjórnsýslulaga. Samkvæmt 2. mgr. 20. gr. 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 hinni kærðu ákvörðun. Samkvæmt 22. gr. stjórnsýslulaga skuli stjórnvald vísa til þeirra réttarreglna sem ákvörðun sé byggð á. Hvergi í hinni kærðu ákvörðun sé gerð grein fyrir þeim réttarreglum sem liggi til grundvallar staðfestingu á gjaldskrárhækkun til stórnotenda sem mæta eigi tjóni sem Landsnet hafi orðið fyrir vegna innheimtu ólögmæts gjalds. Í umfjöllun um gjalddöku vegna stórnotenda komi fram að eftirlitinu hafi þótt „vafasamt“ að samþykkja stökkbreytingu á hækkun gjalds í einn mánuð en samþykki þó sambærilega hækkun sem dreifist yfir lengra tímabil án þess að gera grein fyrir þeim réttarreglum sem séu undir. Fyrir framangreindu séu þó hvorki málefnaleg rök né lagagrundvöllur.

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

IV. Athugasemdir Raforkueftirlitsins

Kæran var send Raforkueftirlitinu til athugasemda og bærust þær þann 27. 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 nefndinn. 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 fyrir 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 lögmæti 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 kæranalega stjórnvaldsákvörðun. Af

hálfu Raforkueftirlitsins verði því ekki séð að niðurstaða Hæstaréttar í málinu hafi gefið tilefni til breyttrar stjórnýsluframkvæmdar úrskurðarnefndar raforkumála varðandi mat á því hvort stjórnýsluleg aðkoma Raforkueftirlitsins vegna gjaldskrárbreytinga flutningsfyrirtækisins áður en gjaldskrár taki gildi 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.

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 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 stofnunin 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 flutningsfyrirtækið ákveður 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 þegar afgjald 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. 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. 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 kæránleg til úrskurðarnefndar raforkumála í samræmi við 2. mgr. 20. gr. stjórnarsýslulaga enda ekki um kæránlega 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 frávisun 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 sínar viðskiptavinir. Því beri nefndinni að taka afstöðu til kæruáðildar.

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 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 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 talist 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 áætlunum raforkuflutningi ársins. Átta vikum fyrir fyrirhugaða gildistöku gjaldskrár skal hún 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. 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 viðtækari ályktanir af dómi Hæstaréttar 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. Röksemdafærsla kæranda sé því að þessu leyti mun viðtækari 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 byggji 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 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 ólögmætum 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 megum 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 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 megum 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 stjórnarskrár eigi því ekki við.

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 heimiliðu 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 þann 30. mars 2025 og bárust þær annars vegar þann 28. apríl 2025 og hins vegar þann 11. apríl 2025.

1.

Hvað varðar athugasemdir Raforkueftirlitsins þá ítrekar kærandi kröfu um ákvörðun Raforkueftirlitsins verði felld úr gildi.

Kærandi mótmælir því að vísa eigi málinu frá úrskurðarnefnd á þeim grundvelli að ekki sé um stjórnsýsluákvörðun að ræða. Í 3. gr. a raforkulaga komi fram að Raforkueftirlitið fari með framkvæmd og eftirlit samkvæmt ákvæðum III., IV., og VI. kafla laganna. Um eftirlit og úrræði Umhverfis- og 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 fyrirhugaða gildistöku. Raforkueftirlitið skal 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.

Í athugasemdum í greinargerð með frumvarpi því sem orðið hafi að lögum nr. 112/2019, segi um breytingu sem orðið hafi á 30. gr. laganna, „*Lagt er til að kveðið verði skýrt á um að stjórnvaldsákvörðanir Orkustofnunar séu annað hvort kærarlegar til úrskurðarnefndar raforkumála eða úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. [...] Markmið þessarar breytinga er því að einfalda neytendum og öðrum að átta sig á því hvert þeir geti kært ákvörðun Orkustofnunar. Kæruheimild laganna er því skýrari og sjálfstæði raforkueftirlitsins tryggt*“.

Kærandi telji ljóst að um stjórnvaldsákvörðun sé að ræða enda hafi löggjafinn sérstaklega fjallað um að ákvarðanir Orkustofnunar og þar með talið Raforkueftirlits Orkustofnunar er varði gjaldskrá Landsnets, sæti kæru til úrskurðarnefndar raforkumála. Kærandi telji það skjóta skökku við að Raforkueftirlitið telji bréf, þar sem það reki feril gjaldskrárhækkunarbeiðninnar og leggi blessun sína yfir beiðnina, með heitið „*Ákvörðun Raforkueftirlitsins um gjaldskrárbreytingu Landsnets nr. 54*“ ekki verið ákvörðun. Ekki verði heldur lesinn sá skilningur úr úrskurði nr. 2/2024 að það sé afstaða úrskurðarnefndar raforkumála að greina beri á milli þess eftirlits sem Raforkueftirlitið eigi að hafa áður en gjaldskrá taki gildi og þess eftirlits sem fari fram eftir gildistöku gjaldskrár. Í úrskurðinum hafi verið talið að það „*að gera ekki athugasemd*“ við gjaldskrá Landsnets hafi ekki falið í sér stjórnvaldsákvörðun og hafi málinu verið vísað frá með þeim rökum. Í dómi Hæstaréttar nr. 2/2024 komi fram að málinu hafi verið vísað frá þar sem hin kærða ákvörðun hafi ekki falið í sér bindandi og endanlega niðurstöðu við úrlausn tiltekins máls. Hins vegar komi skýrt fram í dómi Hæstaréttar: „*Eins og framan er rakið var það lögbundið hlutverk áfrýjanda Orkustofnunar að veita samþykki fyrir gjaldskrár áfrýjanda Landsnets hf.*“ Þá segi: „*Þá hefur verið lýst aðkomu og eftirlitshlutverki áfrýjanda Orkustofnunar tengdu gjaldtökunni, sbr. þágildandi ákvæði 9. mgr. 12. gr. a raforkulaga. Að þessu virtu er áfrýjandi Orkustofnun réttur aðili að málinu við hlið áfrýjanda Landsnets hf. og ber að hafna málsástæðum stofnunarinnar um sýknu á grundvelli aðildarskorts*“.

Ekki hafi verið nauðsynlegt að fjalla sérstaklega um kröfu Landsvirkjunar um ógildingu úrskurðar í máli nr. 1/2022 en með því að telja Orkustofnun aðila máls sé ljóst að ákvörðun Raforkueftirlitsins sé stjórnvaldsákvörðun enda sé Orkustofnun aðili máls á grundvelli þeirrar ákvörðunar. Því liggi fyrir dómur æðsta dómstóls landsins um hlutverk Orkustofnunar hvað varði gjaldskrá Landsnets.

Kærandi telji ljóst að ákvæði 30. gr. raforkulaga gildi um ákvarðanir Raforkueftirlitsins um gjaldskrá Landsnets. Um sé að ræða ákvörðun opinbers stjórnvalds sem feli í sér að háum fjárhæðum sé velt á stórnotendur umfram það sem 12. gr. a raforkulaga heimili. Kærandi sé stórnotandi í skilningi 19. tl. 3. gr. raforkulaga og hafi því beinna, sérstakra, verulegra og lögvarðra hagsmuna að gæta af úrlausn málsins og teljist því hafa kæruheimild. Séu því ekki efni til að vísa kærunni frá nefndinni.

Um hækkun gjaldskrár til stórnotenda

Kærandi mótmæli rökum Raforkueftirlitsins um að gjaldskrárhækkunin hafi lagastoð. Kærandi geri sér fyllilega grein fyrir því að flutningsfyrirtækinu sé heimilt að setja gjaldskrá vegna þjónustu sinnar í samræmi við tekjumörk og vegna þeirrar þjónustu sem flutningsfyrirtækið veiti viðskiptavinum sínum. Það geti hins vegar ekki staðist að flutningsfyrirtækið geti hækkað

gjaldskrá sína um 25,57% án þess að viðskiptavinum sé veitt meiri þjónusta en áður, og það sé á herðum eftirlitsaðilans, Raforkueftirlitsins, að hafa eftirlit með því að slíkt gerist ekki. Sú ákvörðun Raforkueftirlitsins að dreifing hækkunar á 12 mánuði í stað þess að hún sé framkvæmd á einum mánuði sé réttlæt看leg sé einfaldlega röng. Það eitt að flutningsfyrirtækið verði á „nettó núlli“ innan tekjumarka vegna þessa réttlæti ekki að álögur vegna mistaka flutningsfyrirtækisins og Orkustofnunar við innheimtu gjaldstofns af einum hópi viðskiptavina flutningsfyrirtækisins verði, án aukinnar/breyttrar þjónustu, innheimt af öðrum viðskiptavinum. Ekki geti kærandi heldur séð hvernig heimild til að setja gjaldskrá vegna úttekta stórnótenda geti verið talin ná yfir innmötun. Kærandi telji ljóst að um sé að ræða ólögmætt gjald sem ekki sé heimilt að beina að öðrum notendum.

Kærandi bendir á að eftir að hið ólögmæta innmötunargjald hafi verið lagt á framleiðendur raforku hafi gjaldskrá til annarra viðskiptavina verið lækkuð. Raforkuframleiðendur hafi sumir rukkað hið álagða ólögmæta gjald af viðskiptavinum sínum. Nú hafi a.m.k. sumir raforkuframleiðendur og flutningsfyrirtækið, sín í milli gert upp hið ofgreidda gjald og samið um vexti af því sem ofgreitt hafi verið. Þessir sömu raforkuframleiðendur hafi sumir (kannski allir) greitt út til viðskiptavina sinna fjárhæð sem nemi innheimtu á hinum ólögmæta gjaldi. Í tilfelli kæranda muni tugum milljónum króna á þeirri (réttu) endurgreiðslu sem raforkuframleiðendur hafi greitt kæranda vegna hins liðna tímabils og þeim flutningskostnaði sem lagður sé á kæranda nú vegna ársins 2025 með nýrri gjaldskrá. Af þessu leiði að þar sem ekki hafi verið nægilega kannað hvaða áhrif breytingar af þessi tagi hafi á þá sem raunverulega greiði reikninginn vegna mistaka flutningsfyrirtækisins og Orkustofnunar þá séu notendur, eins og kærandi í raun að borga innmötunargjaldið sem ekki hafi verið lagstoð fyrir þó það sé kallað öðru nafni í núverandi gjaldskrá.

Kærandi telji hækkununa brjóta réttmætisreglu stjórnsýsluréttar sem feli í sér að stjórnvaldákvarðanir skuli byggja á málefnalegum sjónarmiðum.

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 taki gildi. Kærandi vill þó vekja athygli á að Landsnet hafi boðað stórnótendur til sérstaks fundar vegna gjaldskrárhækkunarinnar þar sem kynntar hafi verið leiðir sem fyrirtækið hafi talið tækar til að færa tjónið yfir á stórnótendur. Því sé ljóst að hér sé ekki um venjubundna eða eðlilega hækkun vegna verðlags að ræða. Um sé að ræða hækkun á gjaldskrá vegna gjalds sem Hæstiréttur hafi dæmt ólögmætt þar sem hinu ólögmæta gjaldi sé velt á aðra aðila svo að flutningsaðilinn verði ekki fyrir fjártjóni. Hafi kærandi því beinna, sérstakra, verulegra og lögvarðra hagsmuna að gæta í málinu.

Stjórnvaldsákvarðanir séu kærarlegar til æðra stjórnvalds, eða eins og í þessu tilviki, til sérstakrar kæruneftndar. Kærandi mótmæli því sem Raforkueftirlitið haldi fram að ekki hafi verið skylt að sinna leiðbeiningarskyldu þar sem „erindið“ hafi verið sent flutningsfyrirtækinu en ekki kæranda. Ákvörðun Raforkueftirlitsins hafi fyrst og fremst áhrif á kæranda og aðra notendur sem séu í hans stöðu. Kærandi telji sig því réttan aðila til að kæra ákvörðunina sem um ræði.

Fram kemur einnig að kærandi hafi að framan rökstutt að ákvörðun Raforkueftirlitsins feli í sér stjórnvaldsákvörðun og vísist sérstaklega til umfjöllunar um að ákvarðanir eftirlitsins er varði gjaldskrá Landsnets sæti kæru til úrskurðarnefndarinnar og dóms Hæstaréttar nr. 2/2024. Því gildi ákvæði stjórnsýslulaga um ákvörðunina en ljóst sé að mati kæranda að hún uppfylli ekki 2. mgr. 20. gr. og 22. gr. stjórnsýslulaga. Sæti það furðu að Raforkueftirlitið haldi því fram að álit þess og ákvarðanir hafi ekkert vægi við endurskoðun gjaldskrár flutningsfyrirtækisins. Velti kærandi því fyrir sér hvert raunverulegt hlutverk Raforkueftirlitsins í setningu gjaldskrár sé þá.

Loks dragi kærandi til baka þann hluta kærunnar sem snúi að broti á jafnræðisreglu 65. gr. og eignaréttarákvæði 72. gr. stjórnarskrár, þar sem gjaldskrá hafi verið hækkuð á dreifiveitur í febrúar 2025.

2.

Kærandi svaraði umsögn Landsnets þann 11. apríl 2025. Þar ítrekar kærandi að ákvörðun Raforkueftirlitsins, dags. 20. desember 2024, um staðfestingu gjaldskrár Landsnets nr. 54, verði felld úr gildi. Kærandi hafi nú þegar gert ítarlega grein fyrir málsástæðum sínum í kæru og í andmælum við greinargerð Raforkueftirlitsins, en telur ástæðu til að gera athugasemdir við ákveðin atriði í umsögn Landsnets.

Hvað varðar lýsingu á málsatvikum Landsnets þá bendir kærandi á að þar sé ágætlega lýst ástæðunni fyrir því að hann hafi kært umrædda ákvörðun Raforkueftirlitsins. Landsnet hafi talið að með því að endurgreiða einum viðskiptavini og krefjast greiðslu frá öðrum viðskiptavini ættu greiðslurnar að vera þær sömu fyrir viðskiptavini og þessi tilhögun hefði í för með sér lágmarksröskun og óhagræði endanotenda. Það sé ekki raunin. Ákvörðunin hafi verið einhliða, órökstudd og alls ekki endanotendum í hag. Hvorki Landsnet né Raforkueftirlitið hafi kannað eða reiknað út hvaða áhrif þessar greiðslur hefðu á endanotendur eins og kæranda. Niðurstaðan sé sú að þrátt fyrir endurgreiðslu framleiðanda til kæranda sitji kærandi uppi með gríðarlegt tjón vegna gjaldskrárhækkunar þar sem forsendur greiðslna kæranda fyrir flutningi séu aðrar nú en þær hafi verið þegar hið ólögmæta gjald hafi verið lagt á raforkuframleiðendur.

Í greinargerð Landsnets komi fram að í kjölfar fundar hafi Landsneti borist athugasemdir frá nokkrum aðilum sem svarað hafi verið í öllum tilfellum. Kærandi kveður þessa staðhæfingu ranga. Rekur hann fund Landsnets með fulltrúum kæranda, Samtaka iðnaðarins og Samáls og tölvupóstsamskipti kæranda við Landsnet þar sem Landsnet hafi ekki svarað með rökstuddum hætti.

Kærandi vill árétta að hann telji hækkunina skorta lagastoð hvort sem hækkunin gildi í einn mánuð eða marga. Þá brjóti hækkunin gegn réttmætisreglu stjórnsýsluréttar. 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 eftirliti virtist gera sér grein fyrir. Hafi því verið fullt tilefni til að kanna áhrif hækkunarinnar á einstaka notendur frekar.

Hvað varði frávísun kærðu þá mótmælir kærandi því að vísa eigi kærinni frá á þeim grundvelli að ekki sé um ákvörðun að ræða enda komi margsinnis fram í bréfi Landsnets að Raforkueftirlitið taki ákvarðanir sem Landsneti beri að fara eftir.

Landsnet telur að úrskurðarnefnd beri að taka afstöðu til kæruaðildar raforkuframleiðenda. Kærandi átti sig ekki á til hvers Landsnet sé að vísa. Kærandi hafi ekki byggt á því að raforkuframleiðendur eigi aðild að málinu þó rök séu fyrir því. Raforkuframleiðendur séu viðskiptavinir Landsnets, greiði samkvæmt gjaldskrá og í mörgum tilvikum taki á sig flutningskostnað viðskiptavina sinna þannig að þegar gjaldskrá sé breytt með því að yfirfæra kostnað sem hafi upphaflega verið settur (ólöglega) á raforkuframleiðendur yfir á notendur þá hafi það óbein áhrif á raforkuframleiðendur í formi kostnaðar og bein áhrif í formi fordæmis.

Kærandi gerir einnig athugasemdir við sjónarmið Landsnets varðandi efnishlið málsins. Kærandi telur að réttast hefði verið að uppfæra tekjumörk til lækkunar eftir dóm Hæstaréttar þar sem fyrir hafi legið að tekjur Landsnets myndu skerðast verulega. Kærandi telur að lesa megi úr athugasemdum Landsnets að fyrirtækið hafi talið (réttilega) að Raforkueftirlitið legði mat á tillögur Landsnets um gjaldskrárbreytingar og að ákvörðun Raforkueftirlitsins ráði því hvort fyrirhuguð gjaldskrá tæki gildi. Ákvörðunaraðili um gildi gjaldskrár Landsnets sé því Raforkueftirlitið.

Kærandi telur málatilbúnað Landsnet ekki hafa varpað nýju ljósi á málið að neinu leyti og ítreki kröfugerð sína og rökstuðning fyrir henni. Kærandi vill þó benda á að hann hafi ekki dregið aðrar ályktanir af dómi Hæstaréttar en að þar hafi gjald verið dæmt ólöglegt og að Landsneti hafi borið að endurgreiða það gjald. Það sé eftirleikurinn, þ.e. þegar Landsnet, með samþykki Raforkueftirlitsins, til að halda sér skaðlausum þrátt fyrir að hafa innheimt gjald án lagastoðar, leggi gjaldið sem dæmt hafi verið ólöglegt á endanotendur eins og kæranda, án þess að hafa kannað hvaða áhrif sú álagning hefði.

Kærandi hafi ekki efast um tilgang Landsnets, skilgreiningu flutningskerfis eða markmið með setningu tekjumarka. Það sé aðferðarfræðin sem beitt sé við þessa ákvörðun um að færa gjald sem dæmt sé ólöglegt á annan aðila til að komast sem næst tekjumörkum og brot á reglum stjórnsýsluréttar við meðferð ákvörðunar sem kærð sé.

Samkvæmt dómi Hæstaréttar hafði Landsnet rukkað gjald án þess að hafa til þess lagastoð. Það geti ekki að mati kæranda 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.

Líkt og kærandi hafi greint frá þá séu áhrif hækkunar á gjaldskrá ekki nettó núll þó að áhrif á tekjumörk fyrir Landsnet kunni að mati Raforkueftirlitsins að vera nettó núll. Kærandi telur framangreinda hækkun skorta lagastoð, brjóta í bága við lögmætisreglu og réttmætisreglu stjórnsýsluréttar og að rökstuðningur fyrir hækkuninni vera með öllu ófullnægjandi. Kærandi hafi aldrei haldið því fram að endurgreiðslan sé skaðabótalegs eðlis eins og Landsnet haldi fram.

Kærandi hafi haldið því fram að um óhefðbundna gjaldskrárhækkun sé að ræða og samþykki Raforkueftirlitsins jafngildi stjórnvaldsákvörðun í máli þar sem kærandi hafi stöðu aðila máls. Við það verði ákvæði stjórnsýslulaga og almennar reglur stjórnsýsluréttar virkar, m.a. rannsóknarreglan, lögmætisreglan og réttmætisreglan. Skortur á eðlilegri stjórnsýslu sé ástæða fyrir kæru. Þetta eigi sérstaklega við í tilfellum eins og þegar ákvarðanir séu teknar um óhefðbundna hækkun á gjaldskrá og vísað í vafasamar ástæður.

VII. Frekari athugasemdir

1.

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.

Landsnet kveður niðurstöðu Hæstaréttar ekki hafa haft áhrif á tekjumörk. 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.

Landsnet telur rétt að minna á um hvað dómur Hæstaréttar hafi fjallað. Í málinu hafi einn raforkuframleiðandi haldið fram þeim sjónarmiðum, sem fallist hafi verið á, að óheimilt væri að innheimta hluta flutningskostnaðar hjá framleiðendum raforku. Raforkuframleiðandi hafi lýst því yfir í greinargerð til Hæstaréttar að enginn ágreiningur væri í málinu um forsendur tekjumarka sem fjallað væri um í 12. gr. raforkulaga. Fram kom hjá raforkuframleiðandanum að hinn efnislegi ágreiningur lyti eingöngu að því hvort fullnægjandi skotum 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 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. Niðurstaða dómsins hafi því á engan hátt falið í sér að „réttast hefði verið“ að lækka tekjumörk Landsnets eins og kærandi haldi fram.

Kærandi telji útilokað að það gæti talist ríkisstyrkur í skilningi EES réttar ef hækkun gjaldskrár Landsnets yrði felld úr gildi. Úr þessu atriði verði ekki skorið fyrir úrskurðarnefnd raforkumála.

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 óhögguð.

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.

Loks telur Landsnet að í ljósi þess að flutningsfyrirtækinu sé skylt að setja gjaldskrá í samræmi við tekjumörk sé ljóst að of- eða vanteknar tekjur hafi 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. Það sama eigi við þegar tekjuleiðrétting á sér stað innan ársins.

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

2.

Í frekari athugasemdum kæranda, dags. 22. maí 2025, kemur fram að hann ítrekar fyrri kröfur um að ákvörðun Raforkueftirlitsins um staðfestingu gjaldskrár Landsnets nr. 54, verði felld úr gildi.

Kærandi ítrekar enn á ný að ekki sér gerð athugasemd við setningu tekjumarka eða almennt við samspil tekjumarka og gjaldskrár. Kæran varði það að kæranda sé gert að greiða kostnað sem fallið hafi á Landsnet vegna þess að innmötunargjald sem lagt hafi verið á framleiðendur hafi skort lagastoð. Kærandi telji ekki lagastoð fyrir því að gera stórnotendum að greiða það tjón sem Landsnet hafi orðið fyrir vegna dóms Hæstaréttar.

Þrátt fyrir það sem Landsnet haldi fram þá hafi kærandi ekki byggt mál sitt á dómi Hæstaréttar nr. 2/2024, að öðru leyti en því að sá dómur sé orsök þess að Landsnet leggi gjald sem óheimilt hafi verið að leggja á framleiðendur, á kæranda. Kærandi hafi aldrei haldið því fram að skylt

hafi verið skv. lögum að uppfæra tekjumörk, en hins vegar telji kærandi að það hefði verið tilefni til að skoða slíkar breytingar eins og Landsnet hafi tiltekið í bréfi sínu. Þetta sé hins vegar einungis hugleiðing kæranda í tengslum við ítrekaða umfjöllun Landsnets um eðli tekjumarka.

Kærandi vill einnig ítreka að hann telji hvorki að kostnaði hafi verið bætt við tekjumörk Landsnets né að heildartekjur Landsnets hafi hækkað vegna þessa. Hins vegar standi óhaggað að ekki hafi verið kannað með fullnægjandi hætti hvaða áhrif gjörningurinn hefði á stórnotendur og í tilviki kæranda sé kostnaður vegna flutnings nú mun hærri en (réttilega útreiknuð) endurgreiðsla framleiðslufyrirtækja til kæranda vegna málsins. Orsökina sé sú að ekki hafi verið kannað hvaða áhrif gjörningur af þessu tagi myndi hafa með tilliti til breyttra aðstæðna kæranda nú, m.v. aðstæður á þeim tíma sem endurgreiðslan nái til. Raforkueftirlitinu hafi verið bent á, áður en Raforkueftirlitið hafi samþykkt gjaldskrá Landsnets nr. 54, að verulegur vafi væri uppi um hvað varðaði heimildir Landsnets til að verpa kostnaði vegna tapaðs dómsmáls yfir á viðskiptavinum og að einnig skorti verulega áhrifamat á raforkunotendur af þessum gjörningi.

VIII. 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 nánar samtal um meðhöndlun flutningstapa. Ekki er leiðbeint um kærheimild 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 kærana 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.

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. 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.

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 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.

Í hinni 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, við fyrirhugaða gjaldskrá 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 ólögðar. 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 fór yfir innsend gögn og framkomnar skýringar. Skýringar séu í samræmi við þann tekjuramma sem Landsneti sé settur með 12. gr. raforkulaga. Niðurstaða Raforkueftirlitsins er að gera ekki athugasemdir við fyrirhugaða gjaldskrárbreytingu flutningsfyrirtækisins. Ekki er kveðið á um kæruheimild 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.

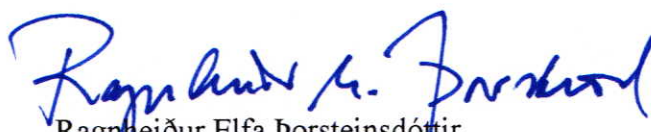
Raforkueftirlitið getur því bæði talið ónauðsynlegt að gera athugasemdir við fyrirhugaðar breytingar á gjaldskrá flutningsfyrirtækisins eða komið á framfæri athugasemdum telji hún framlagða gjaldskrá ekki uppfylla lagaskilyrði. Raforkueftirlitsins gerði ekki athugasemdir við fyrirhugaða gjaldskrárbreytingu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

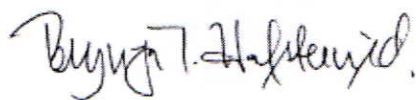
Úrskurðarnefnd bendir á að hvorki ákvæði 9. mgr. 12. gr. a né ákvæði 2. mgr. 26. gr. raforkulaga gera ráð fyrir því að Raforkueftirlitið staðfesti gjaldskrá Landsnets áður en hún öðlast gildi. Í hinni kærðu ákvörðun var, eins og fyrr segir, fjallað um fyrirhugaðar breytingar á gjaldskrá Landsnets í samræmi 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