

Úrskurður
úrskurðarnefndar raforkumála
í máli nr. 2/2019
Kæra Orkubús Vestfjarða ohf.
á ákvörðun
Orkustofnunar

Þann 29. ágúst 2019 kvað úrskurðarnefnd raforkumála upp úrskurð vegna kæru Orkubús Vestfjarða, (kærandi), Stakkanesi 1, 400 Ísafirði, á ákvörðun Orkustofnunar, Grensásvegi 8, 108 Reykjavík. Málið hefur fengið númerið 2/2019.

I. Kæruefni og kröfur

Í máli þessu kærir Orkubú Vestfjarða ákvörðun Orkustofnunar frá 20. mars 2019, um að kærandi hafi brotið gegn 1. og 2. mgr. 7. gr. reglugerðar nr. 1050/2004 um raforkuviðskipti með svokölluðum sjálfgefnum viðskiptum. Kærandi gerir annars vegar kröfu um að sá hluti hinnar kærðu ákvörðunar sem lýtur að reikningsgerð verði felldur úr gildi af formlegum ástæðum og hins vegar að sá hluti niðurstöðu hinnar kærðu ákvörðunar sem lýtur að sjálfgefnum viðskiptum verði felldur úr gildi bæði af formlegum og efnislegum ástæðum.

Orkustofnun krefst, eftir að hafa leiðrétt bersýnilega misritun í hinni kærðu ákvörðun, að skorið verði úr um hvort um sé að ræða formlega kæru eða aðeins athugasemdir til úrskurðarnefndar.

II. Málsatvik

Mál þetta hófst með erindi Orku heimilanna ehf. (Orka heimilanna) til Orkustofnunar, dags. 4. júlí 2018, þar sem kvartað var yfir því að þær dreifiveitur sem eru í eignartengslum við sölufyrirtæki brytu lög með því að setja alla nýja notendur rafmagns, án þess að kanna vilja þeirra, í sölu hjá því sölufyrirtæki, svokölluð sjálfgefin viðskipti. Jafnframt var kvartað yfir því að dreifiveitur gæfu út reikninga fyrir sölufyrirtæki sem þær hefðu eignartengsl við. Orkustofnun gaf þessum dreifiveitum, sem eru sex talsins, tækfæri til að svara þeim spurningum sem Orka heimilanna hafði beint til Orkustofnunar. Eftir svör dreifiveitnanna og frekari athugasemdir Orku heimilanna tók Orkustofnun hina kærðu ákvörðun gagnvart kæranda. Orkustofnun tók efnislega samhljóða ákvarðanir gagnvart HS Veitum, Norðurorku, Rafveitu Reiðarfjarðar, Rarik og Veitum. Í hinni kærðu ákvörðun er leiðbeint um kærueheimild til úrskurðarnefndar.

III. Málsástæður og rök kæranda

Kærandi kærði þann 18. apríl 2019 ákvörðun Orkustofnunar, frá 20. mars 2019, vegna kvörtunar Orku heimilanna. Bendir kærandi á að tveir undirkaflar séu í niðurstöðukaflanum, annars vegar um sjálfgefin viðskipti og hins vegar um reikningsgerð, auk leiðbeininga um kæruehimild til úrskurðarnefndar. Í undirkaflanum um sjálfgefin viðskipti sé tilgreint að Veitur hf. hafi brotið gegn ákvæðum 1. og 2. mgr. 7. gr. reglugerðar um raforkuviðskipti. Kærandi geti því aðeins fallist á þá málsatvikalýsingu í hinni kærðu ákvörðun sem varðar kæranda, þ.e. að hann krefji notanda ekki um 50% álag á lægsta verð við þar greindar aðstæður. Kærandi telur sig hafa upplýst Orkustofnun um að hann uppfylli allar aðrar lagaskyldur um almenna starfsemi dreifiveitusviðs.

Þetta ósamræmi í niðurstöðu kafla hinnar kærðu ákvörðunar svo og tilvísun til Veitna hf. hafi leitt til þeirra hugleiðinga kæranda hvort að hluti af kaflanum kunni að eiga uppruna sinn í umfjöllun Orkustofnunar um efnisþætti annars kærumsáls sem kunni að vera til meðferðar hjá stofnuninni.

Kærandi telur að hin kærða ákvörðun feli ekki í sér stjórnvaldsákvörðun heldur aðeins hugleiðingar Orkustofnunar um starfshætti dreifiveitusviðs kæranda, ekki vegna einstaks eða einstakra tilvika heldur almennt. Að auki bendi ýmislegt til þess að slæðst hafi inn í umfjöllun Orkustofnunar efnisþættir úr öðrum álitaeftum sem séu til umfjöllunar hjá stofnuninni. Verði fallist á þá ályktun kæranda beri að líta á kæru sem athugasemdabréf sem Orkustofnun muni væntanlega bregðast við. Verði ekki fallist á ályktun kæranda og litið svo á að Orkustofnun hafi tekið kæranalega stjórnvaldsákvörðun krefst kærandi þess að hún verði felld úr gildi. Kærandi telur niðurstöðumálgrein reiknisgerðarkafla hinnar kærðu ákvörðunar efnislega rétta en telur hana ekki uppfylla ákvæði stjórnsýslulaga um stjórnsýsluákvörðun, hvorki efnislega né lögræðilega. Kærandi telur niðurstöðu hinnar kærðu ákvörðunar um sjálfgefin viðskipti ekki beinast að honum. Að því marki sem hún kynni að vera túlkuð svo að hún beindist efnislega að kæranda væri það eingöngu vegna þeirrar starfsreglu dreifisviðs kæranda að innheimta ekki 50% álag til viðbótar gjaldi samkvæmt gjaldskrá samkvæmt ákvæðum 3. gr. reglugerðar nr. 1033/2005 um breytingu á reglugerð nr. 1050/2004 um raforkuviðskipti. Ástæða þeirrar starfsreglu kæranda sé margþætt en aðalástæðan sé sú að það reglugerðarákvæði skorti alfarið lagastoð og gangi auk þess gegn grundvallarþáttum kröfuréttarins. Krafa kæranda varðandi þá stjórnvaldsákvörðun sé því sú að hún verði felld úr gildi, bæði af formlegum og efnislegum ástæðum.

IV. Athugasemdir Orkustofnunar

Kæran var send Orkustofnun til athugasemda þann 24. apríl 2019. Einnig óskaði úrskurðarnefnd eftir öllum gögnum sem lögð voru til grundvallar niðurstöðu Orkustofnunar. Athugasemdir bárust frá Orkustofnun 3. maí 2019. Þar kemur m.a. fram að stofnunin hafi í kjölfar kæru sent

leiðréttu ákvörðun til kæranda. Um bersýnilega misritun hafi verið að ræða í hinni kærðu ákvörðun og hafi leiðréttingu verið komið á framfæri þann 24. apríl 2019 í samræmi við 2. mgr. 23. gr. stjórnsýslulaga. Í bréfi Orkustofnunar um leiðréttingu ákvörðunar Orkustofnunar vegna kvörtunar Orku heimilanna kemur fram að viðtakanda sé send aftur ákvörðun dagsett 21. mars 2019, vegna kvörtunar Orku heimilanna. Ástæðan sé að við yfirferð á ákvörðuninni hafi vantað rétta efnisfyrirsögn í ákvörðunina og rangt heiti á fyrirtæki og/eða félagiformi hafi verið á örfáum stöðum. Ónákvæmnin eigi rætur að rekja til mistaka við vistun breytinga á lokaútgáfu ákvörðunarinnar í tölvukerfi stofnunarinnar áður en hún hafi verið gefin út og undirrituð af starfsmönnum Orkustofnunar. Um bersýnilega misritun hafi verið að ræða og sé hér með komið á framfæri leiðréttingu í samræmi við 2. mgr. 23. stjórnsýslulaga. Leiðréttingin breyti ekki efnislegri yfirferð, forsendum eða niðurstöðu ákvörðunarinnar.

Í athugasemdum Orkustofnunar kemur einnig fram að stofnunin hafi ríkar skyldur samkvæmt 24. gr. raforkulaga sem feli m.a. í sér að viðhafa eftirlit með því að fyrirtæki sem starfi samkvæmt raforkulögum fullnægi þeim skilyrðum sem um stafsemi þeirra gildi, reglugerðum settum samkvæmt þeim og öðrum heimildum. Geti Orkustofnun kallað eftir gögnum til að sinna því eftirliti samkvæmt 25. gr. raforkulaga. Með vísan til þeirra lagaákvæða telur Orkustofnun það vera hlutverk sitt að viðhafa eftirlit og rannsaka eftir atvikum brot leyfisskyldra aðila á ákvæðum raforkulaga.

Orkustofnun telur kæranda ekki hafa fært fullnægjandi rök fyrir því að hin kærða ákvörðun uppfylli ekki skilyrði stjórnsýslulaga að öðru leyti en að um bersýnilegar villur hafi verið að ræða sem stofnunin hafi nú þegar leiðrétt í samræmi við stjórnsýslulög. Að mati Orkustofnunar sé um að ræða réttarskýrandi stjórnvaldsákvörðun þar sem með henni sé skorið úr um hvað sé rétt í tilteknu máli og þá einnig hvað hafi í raun og veru verið rétt, áður en ákvörðun hafi verið tekin, enda þótt um það kunni að hafa verið ágreiningur.

Orkustofnun leiðrétti hina kærðu ákvörðun þannig að niðurstöðu hennar er aðeins beint að kæranda. Orkustofnun telur ekki koma fram með skýrum hætti hvort um sé að ræða kæru eða athugasemdir til úrskurðanefndar og óskar eftir að úr því sé skorið. Sé um kæru að ræða áskilur Orkustofnun sér rétt til að koma á framfæri frekari röksemdum.

V. Sjónarmið kæranda vegna athugasemda Orkustofnunar

Umsögn Orkustofnunar var send kæranda til athugasemda 24. apríl 2019. Í athugasemdum kæranda frá 2. maí 2019 kemur fram að samkvæmt bréfi Orkustofnunar til kæranda, dags. 24. apríl 2019, sendi stofnunin aftur hina kærðu ákvörðun eftir að hún hafi verið leiðrétt og tilgreinin að hún hafi verið tekin þann 21. mars 2019. Ljóst sé að Orkustofnun haldi sig við fyrri ákvörðun enda þótt hún hafi verið kærð til úrskurðarnefndar. Lykilmálsástæða kæranda sé ekki nefnd í bréfi stofnunarinnar. Orkustofnun hafi ekki í hyggju að afturkalla stjórnvaldsákvörðunina á grundvelli ákvæða 25. gr. stjórnsýslulaga eða endurupptaka málið og rannsaka það frekar á

grundvelli 10. gr. sömu laga. Ekki hafi verið minnst á að málið væri nú í kærumeðferð. Af framangreindu bréfi til „Ágæti viðtakandi“ sem væntanlega eigi að vera kærandi sé ljóst að Orkustofnun telji sig hafa tekið stjórnsluákvörðun í málinu hinn 21. mars 2019.

Í kærubréfi kæranda til úrskurðarnefndar hafi stjórnvaldsákvörðun Orkustofnunar dagsett 20. mars 2019 verið kærð. Hin leiðréttá ákvörðun sé aftur á móti dagsett 21. mars 2019. Meint leiðrétting hafi borist kæranda þann 30. apríl 2019. Kæra kæranda standi óbreytt og fer kærandi þess á leit við úrskurðarnefnd að rökstyðja kröfugerð sína í málinu ítarlegar ef nefndin telji þörf á og ógildi ekki nú þegar hina kærðu ákvörðun. Loks er óskað eftir upplýsingum um stöðu máls þessa hjá nefndinni.

VI. Gögn frá Orkustofnun

Úrskurðarnefnd áréttaði með bréfi dags. 8. maí 2019 beiðni til Orkustofnunar um öll gögn sem legið hafi til grundvallar niðurstöðu hinnar kærðu ákvörðunar auk þess sem óskað var eftir að stofnunin sendi gögn er vörðuðu kvörtun Orku heimilanna. Umbeðin gögn voru send með bréfi dags. 5. júní 2019 og eru eftirfarandi:

- Bréf Orku heimilanna til Orkustofnunar, dags. 4. júlí 2018. Þar er bent á að dreifiveitur raforku hafi gerst brotlegar við lög með því að setja alla nýja notendur rafmagns, án þess að kanna vilja þeirra, í sölu hjá því sölufyrirtæki sem sé í eignartengslum við dreifiveituna (sjálfgefin viðskipti). Einnig er bent á að dreifiveitur gefi út reikninga fyrir sölufyrirtæki sem þær eigi í eignartengslum við. Með þessu sé fyrirtækjum mismunað því þegar veita fari úr sölu hjá sölufyrirtæki þá lækki ekki seðilgjald í kjölfarið. Óskað er eftir að Orkustofnun taki á lögbrotum dreifiveitna rafmagns vegna sjálfgefinna viðskipta og beiti þeim úrræðum sem stofnunin hafi. Dreifiveitur séu með sérleyfi og rukki allan kostnað beint til viðskiptavina. Vandasamt geti verið að sjá hvort rétt verð sé rukkað á milli fyrirtækjanna eða hvort dreifiveiturnar séu að taka á sig kostnað sölufyrirtækjanna og með því stutt sitt fyrirtæki í samkeppni. Óskað er eftir upplýsingum um hvernig Orkustofnun hafi eftirlit með því að gæði renni ekki frá dreifiveitum til sölufyrirtækja í formi fjármuna, vinnuframlags eða á annan hátt.
- Bréf Orkustofnunar, dags. 5. október 2018, til kæranda. Vísað er til kvörtunar Orku heimilanna og bent á að í 1. mgr. 7. gr. reglugerðar um raforkuviðskipti nr. 1050/2004 eigi notendur frá og með 1. janúar 2006 rétt á að velja sér sölufyrirtæki sem þeir gera raforkusölusamning við um afhendingu raforku á tilgreindum stað. Óskað er eftir að Orkubú Vestfjarða upplýsi með hvaða hætti notendaskipti fari fram þegar nýir viðskiptavinir sem hafi ekki keypt rafmagn undanfarna 12 mánuði komi í viðskipti og hvort sú framkvæmd samrýmist 2. mgr. 3. gr. reglugerðar um raforkuviðskipti. Einnig óskar Orkustofnun eftir lýsingu á hvort kostnaður vegna seðilgjalds/-a sé mismunandi

eftir seljendum raforku sem Orkubú Vestfjarða dreifi rafmagni fyrir og hvernig sú framkvæmd samrýmist 1. mgr. 41. gr. reglugerðar um raforkuviðskipti.

- Svar Orkubús Vestfjarða, dags. 21. október 2018. Þar kemur m.a. fram að Orkubúið fari eftir 2. mgr. 7. gr. reglugerðar um raforkuviðskipti að öllu leyti nema því að afhenda notanda raforku með 50% álagi hafi samningur ekki verið gerður við sölufyrirtæki innan tilgreinds frests. Ástæðan sé sú að það sé mjög dýrt fyrir orkukaupanda. Eins og söluaðilaskipti fari fram séu þau ekki til þess að auka samkeppni. Varðandi seðilgjöld þá hafi Orkubúið aldrei innheimt seðilgjöld eða greiðslugjöld af útsendum reikningum. Það sé í samræmi við 41. gr. þar sem eingöngu sé um heimild að ræða. Einnig kemur fram að í fyrirspurn frá Orkustofnun þann 17. maí 2017 hafi Orkustofnun verið að kanna smásölumarkað raforku þ.m.t. notendaskipti og útsendingu og innheimtu reikninga o.fl. Frá því þessu bréfi hafi verið svarað hafi ekkert breyst í vinnulagi Orkubús Vestfjarða. Þann 25. maí 2018 hafi Orkustofnun svarað fyrirspurn Orkubús Vestfjarða varðandi þessa könnun að vegna verkefnaálags hafi stofnunin ekki náð að greina stöðuna til hlítar og hafi bent ráðuneytinu á að tímabært væri að endurskoða núgildandi reglur um söluaðilaskipti samhliða innleiðingu á 3. tilskipuninni. Að mati Orkubús Vestfjarða sé of seinlegt að bíða eftir ráðuneytinu varðandi framkvæmd söluaðilaskipta. Þetta eigi dreifiveitur, sölufyrirtæki og Netorka undir stjórn Orkustofnunar að geta leyst á skömmum tíma með því að breyta Netmála.
- Bréf Orku heimilanna til Orkustofnunar, dags. 16. nóvember 2018. Þar koma fram viðbrögð Orku heimilanna við spurningum Orkustofnunar til dreifiveitna og svara dreifiveitna. Gerðar eru athugasemdir við svör hverrar dreifiveitu fyrir sig, þ.e. rafveitu Reyðarfjarðar, Orkubús Vestfjarða, Norðurorku, HS Veitna, Veitna og RARIK. Að mati Orku heimilanna hafi dreifiveiturnar ekki tekið fyrirspurnunum alvarlega. Það sé mjög alvarlegt þegar fyrirtæki með sérleyfi hunsu eftirlitsaðila með þeim hætti sem gert sé í svörum dreifiveitnanna. Með því séu dreifiveitur að hindra að Orkustofnun geti sinnt lögboðnu hlutverki sínu. Notendaskipti fari svo best Orka heimilanna viti með sama hætti hjá öllum dreifiveitum. Leggur Orka heimilanna fram tillögu að lausn þannig að notendaskipti fari fram eins og lög mæti fyrir um. Dreifiveitum ætti að vera bannað að senda notendaskipti á Netorku og ætti það alfarið að vera í höndum sölufyrirtækja, eftir að þau hafi fengið upplýsingar um nýjan notanda hjá dreifiveitu eða notandanum sjálfum.
- Bréf Orkustofnunar, dags. 28. nóvember 2018 til Orkubús Vestfjarða. Óskað er eftir nánari upplýsingum frá Orkubúi Vestfjarða til að tryggja að réttur skilningur hafi verið lagður í svar Orkubúsins og vegna viðbragða Orku heimilanna.
- Bréf Orkubús Vestfjarða, dags. 7. desember 2019. Fram kemur að athugasemdir Orku heimilanna beinist allar að dreifiveitum. Sérstaða Orkubús Vestfjarða sé að fyrirtækið annist vinnslu raf- og hitaorku, flutning raforku, rekstur dreifiveitu á dreifiveitusvæði sínu sem og rekstur sölufyrirtækis á almennum markaði, þ.á m. á dreifiveitusvæði fyrirtækisins. Er spurningum Orkuveitunnar og Orku heimilanna svarað með ítarlegum hætti.

- Bréf Orku heimilanna til Orkustofnunar, dags. 4. janúar 2019. Viðbrögð Orku heimilanna við svörum dreifiveitna á fyrirspurnum Orkustofnunar þann 28. nóvember 2018. Orka heimilanna telur að dreifiveitur hafi frá upphafi hundsáð skýr ákvæði í raforkulögum um notendaskipti og sett alla í viðskipti við sjálfgefið sölufyrirtæki. Orka heimilanna óskar eftir að Orkustofnun taki á lögbotum dreifiveitna rafmagns vegna sjálfgefinna viðskipta og beiti þeim úrræðum sem stofnunin hafi til að koma í veg fyrir þessi brot og vísi málinu á aðra úrlausnaraðila til frekari meðhöndlunar. Bent er á að dreifiveitur hafi í svörum sínum vitnað til spurningar sem Orkustofnun hafi sent árið 2011 og árið 2017 og svara við þeim. Orka heimilanna hafi ekki fengið aðgang að þessum gögnum þrátt fyrir að hafa óskað eftir því. Orka heimilanna bendir á að Netorka sé stofnuð af og í eigu dreifiveitanna. Netorka taki að sér að uppfylla lögbundið hlutverk dreifiveitna í verktöku. Hvernig Netorka annist þjónustu sína sé alfarið í höndum dreifiveitna að ákveða enda ráði þær Netorku og eigi þar fulltrúa í stjórn. Tillaga Orku heimilanna að verklagi vegna notendaskipta er að Netorka myndi sinna því hlutverki fyrir dreifiveitur að láta raforkunotendur velja sér söluaðila. Strax eftir að dreifiveita hafi sent notendaskiptaskeyti til Netorku tæki Netorka við því og kannaði hug raforkukaupanda með tölvupósti eða á annan hátt. Þegar Netorka hefur staðfest vilja raforkukaupanda er söluaðili látinn vita.

VII. Niðurstaða

Mál þetta má rekja til almennrar fyrirspurnar Orku heimilanna til Orkustofnunar varðandi starfshætti dreifiveitna með eignartengsl við sölufyrirtæki. Óskar Orka heimilanna eftir upplýsingum um hvernig eftirliti Orkustofnunar með framkvæmd raforkulaga sé háttað og að Orkustofnun taki á lögbotum dreifiveitna vegna sjálfgefinna viðskipta ásamt því að beita þeim úrræðum sem stofnunin hafi. Fyrirspurnin tók til þeirra sex dreifiveitna sem tengjast sölufyrirtæki en kæran snýr aðeins að kæranda. Deilt er um form og efni hinnar kærðu ákvörðunar, þ.e. annars vegar hvort um kæranlega ákvörðun hafi verið að ræða og hins vegar hvort að kærandi hafi brotið gegn 1. og 2. mgr. 7. gr. reglugerðar nr. 1050/2004 um raforkuviðskipti.

Kærandi krefst þess að niðurstaða reikningsgerðarkafla hinar kærðu ákvörðunar verði felld úr gildi af formlegum ástæðum eingöngu. Hvað varðar niðurstöðu hinnar kærðu ákvörðun um sjálfgefin viðskipti þá krefst kærandi þess að hún verði felld úr gildi, bæði af formlegum og efnislegum ástæðum.

Orkustofnun telur að í hinni kærðu ákvörðun hafi falist réttarskýrandi stjórnvaldsákvörðun þar sem með henni hafi verið skorið úr um hvað sé rétt í tilteknu máli og þá einnig hvað hafi verið rétt, áður en ákvörðunin hafi verið tekin, enda þótt um það kunnir að hafa verið ágreiningur.

Orkustofnun óskar eftir að úrskurðarnefnd taki afstöðu til þess hvort að um kæru sé að ræða eða athugasemdir til nefndarinnar.

1.

Rétt er að mati nefndarinnar að skoða nánar ákvæði raforkulaga nr. 65/2003 og reglugerðar nr. 1050/2004 um raforkuviðskipti.

Raforkulög taka til vinnslu, flutnings, dreifingar og viðskipta með raforku. Með lögnum er skilið á milli náttúrulegra einkasöluþátta raforkukerfisins (flutning og dreifingu) og þeirra þátta þar sem samkeppni verður við komið (vinnslu og sölu). Markmið raforkulaga er samkvæmt 1. gr. þeirra að stuðla að þjóðhagslega hagkvæmu raforkukerfi og efla þannig atvinnulíf og byggð í landinu. Í því skyni skal skapa forsendur fyrir samkeppni í vinnslu og viðskiptum með raforku, með þeim takmörkunum sem nauðsynlegar reynast vegna öryggis raforkuafhendingar og annarra almannahagsmuna, sbr. 1. mgr.

Um dreifingu raforku er fjallað í IV. kafla laganna. Leyfi Orkustofnunar þarf til að reisa og reka dreifikerfi á tilteknu dreifiveituvæði og til að hætta slíkum rekstri. Í leyfinu felst einkaréttur og skylda til dreifingar á viðkomandi svæði, sbr. 13. gr. laganna. Ákvæði 14. gr. kveður á um að dreifiveita skuli vera sjálfstæður skatt- og lögaðili. Stjórn dreifiveitu skal vera sjálfstæð gagnvart öðrum fyrirtækjum sem stunda vinnslu, flutning eða sölu raforku eftir því sem nánar er kveðið á um í samþykktum hennar. Um efni sérleyfis er fjallað í 15. gr. og kemur þar fram að í sérleyfi skuli m.a. tilgreina upplýsinga- og tilkynningaskyldu leyfishafa til Orkustofnunar. Í 16. gr. kemur m.a. fram að dreifiveitu sé m.a. skylt að veita stjórnvöldum, viðskiptavinum og almenningi upplýsingar sem nauðsynlegar eru við mat á því hvort hún fullnægi skyldum sínum. Ráðherra skal í reglugerð setja nánari ákvæði um hlutverk og starfsemi dreifiveitna, kerfisstjórnun og tengingu virkjana við dreifikerfið.

Um raforkuviðskipti er fjallað í V. kafla raforkulaga. Leyfi Orkustofnunar þarf til þess að stunda raforkuviðskipti. Slíkt leyfi felur hvorki í sér sérleyfi né önnur sérréttindi handa leyfishafa. Leyfi verður aðeins veitt sjálfstæðum lög- og skattaðila. Ákvæði 19. gr. kveður á um skyldur sölufyrirtækja. Ákvæði 20. gr. fjallar um orkuviðskipti en í 3. mgr. segir að nánari reglur um viðskipti með raforku skulu settar í reglugerð. Í reglugerð skal m.a. mæla fyrir um hvernig mælingum og uppgjöri milli vinnslu-, flutnings-, dreifi- og sölufyrirtækja skuli háttáð, hvernig staðið skuli að uppgjöri þegar skipt er um raforkusala, hvernig staðið skuli að lokunum fyrir orkuafhendingu, upplýsingum sem birta skal með reikningum og önnur samskipti dreifiveitna, sölufyrirtækja og notenda.

Orkustofnun hefur ríkt eftirlitshlutverk og úrræði til að fylgja því eftir en um það er fjallað í VII. kafla raforkulaga. Samkvæmt 24. gr. skal Orkustofnun hafa eftirlit með því að fyrirtæki sem starfa samkvæmt lögum þessum fullnægi þeim skilyrðum sem um starfsemina gilda

samkvæmt lögnum, reglugerðum settum samkvæmt þeim, samningi skv. 8. gr. og öðrum heimildum. Orkustofnun skal hafa samráð við eftirlitsskylda aðila um framkvæmd og þróun eftirlitsins. Í því skyni skal starfa sérstök samráðsnefnd sem skipuð er fulltrúum eftirlitsskyldra aðila. Orkustofnun getur krafist eftirlitsskylda aðila um allar upplýsingar og gögn sem nauðsynleg eru við framkvæmd eftirlitsins, sbr. 25. gr. Um úrræði Orkustofnunar er fjallað í 26. gr. Þar kemur fram að telji Orkustofnun að eftirlitsskyld starfsemi samræmist ekki skilyrðum laga þessara, reglugerðum settum samkvæmt þeim, ákvæðum samnings skv. 8. gr., skilyrðum leyfis eða öðrum heimildum getur hún krafist þess að úr verði bætt að viðlögðum dagsektum.

Stjórnvaldsákvarðanir sem teknar eru af Orkustofnun á grundvelli laganna og varða gjaldskrá eða starfsemi flutningsfyrirtækisins eða dreifiveitna sæta kæru til úrskurðarnefndar raforkumála, sbr. 1. mgr. 30. gr. laganna.

Reglugerð nr. 1050/2004, með síðari breytingum, um raforkuviðskipti og mælingar er sett á grundvelli 3. mgr. 20. gr. raforkulaga. Í reglugerðinni er m.a. hlutverki, réttindum og skyldum aðila sem stunda viðskipti með raforku lýst.

Í II. kafla reglugerðarinnar er fjallað um skyldur raforkufyrirtækja. Sölufyrirtæki ber, samkvæmt 4. gr., skylda til að afhenda notanda raforku í samræmi við raforkusölusamning. Í því skyni ber sölufyrirtækjum m.a. að gera raforkusölusamning við viðskiptavinum og standa skil á innheimtum gjöldum vegna flutnings- og dreifingarþjónustu til dreifiveitna og innheimta greiðslur fyrir ofangreinda kostnaðarliði hjá notendum, sbr. 1. tl., 4. tl. og 5. tl. 2. mgr. 4. gr. Skyldur dreifiveitna koma fram í 6. gr. Dreifiveita skal annast dreifingu þeirrar raforku sem kemur frá flutningskerfinu og þeim virkjunum sem framleiða beint inn á dreifikerfi hennar, til notenda á viðkomandi dreifiveitusvæði. Í því skyni ber dreifiveitum m.a. að halda skrá yfir viðskiptavinum sölufyrirtækja á sínu dreifiveitusvæði og annast flutning notenda milli sölufyrirtækja, sbr. 6. tl. 2. mgr. 6. gr.

Um raforkuviðskipti er fjallað í III. kafla reglugerðarinnar. Um upphaf raforkuviðskipta og skipti á sölufyrirtæki er fjallað í 7. gr. Notandi á frá og með 1. janúar 2006 rétt á að velja sér sölufyrirtæki sem hann gerir raforkusölusamning við um afhendingu raforku á tilgreindum stað. Í þeim tilvikum sem um nýja neysluveitu eða notendur sem ekki hafa síðastliðna 12 mánuði verið í raforkuviðskiptum fyrir eigin reikning er að ræða, ber dreifiveitu þegar við skráningu að leiðbeina notendum skriflega um rétt þeirra til að velja sér raforkusala, fresti til þess og um álag á raforkuverð ef raforkusali er ekki valinn. Dreifiveitu er óheimilt að vekja athygli notenda á einu sölufyrirtæki umfram annað. Notandi skal innan 4 vikna frá tengingu gera samning við raforkusala. Hafi samningur ekki verið gerður við sölufyrirtæki innan tilgreinds frests ber dreifiveitu að gera samning við sölufyrirtæki um að afhenda viðkomandi notanda raforku með 50% álagi á lægsta verð fyrir almenna notkun hjá því sölufyrirtæki sem dreifiveita skiptir við. Á reikningi ber að upplýsa um álagið og ástæður þess, sbr. 1. og 2. mgr. 7. gr.

2.

Rétt er vegna kröfu Orkustofnunar, að áréttta að samkvæmt raforkulögum tekur úrskurðarnefnd raforkumála aðeins til meðferðar kærur á ákvörðunum Orkustofnunar. Nefndin hefur ekki lagaheimildir til fjalla um athugasemdir aðila vegna ákvarðana Orkustofnunar, sbr. 30. gr. laganna.

Í hinni kærðu ákvörðun er leiðbeint um kærueimild til úrskurðarnefndar. Úrskurðarnefnd ber að gæta að hvort Orkustofnun hafi lagt mál þetta í réttan farveg að lögum en kærandi telur að umþrætt ákvörðun Orkustofnunar feli ekki í sér stjórnvaldsákvörðun heldur aðeins hugleiðingar Orkustofnunar um starfshætti dreifiveitusviðs kæranda.

Í tilefni af kvörtun Orku heimilanna um að tiltekið verklag dreifiveitna feli í sér brot á raforkulögum, sendi Orkustofnun viðkomandi dreifiveitum bréf og benti á ákvæði reglugerðar nr. 1050/2004 auk þess að óska eftir svörum við tilteknum spurningum. Samskipti Orkustofnunar við dreifiveitur eru rakin hér að framan og af þeim má sjá að þau varða lögbundið eftirlitshlutverk Orkustofnunar gagnvart dreifiveitum og verklagi dreifiveitna við notendaskipti og nýja notendur. Með ákvörðun Orkustofnunar frá 20. mars 2019 er tilmælum eða leiðbeiningum beint til kæranda um að viðhafa ákveðið verklag til að koma í veg fyrir sjálfgefin viðskipti og einnig að gerðir séu samningar um 50% álag á orkuafhendingu á lægsta verð fyrir almenna notkun hjá því sölufyrirtæki sem kærandi skiptir við. Þá telur Orkustofnun að verklag kæranda við reikningagerð sé í samræmi við 4. mgr. 41. gr. reglugerðar um raforkuviðskipti.

Að mati nefndarinnar fól niðurstaða Orkustofnunar í bréfi frá 20. mars 2019 til kæranda í sér réttarskýrandi athugasemdir, sem einnig var beint til annarra dreifiveitna og voru efnislega samhljóða um að umrætt verklag samræmdest ekki ákvæðum reglugerðar um raforkuviðskipti nr. 1050/2004. Var Orkustofnun með því að rækja lögbundið eftirlitshlutverk sitt gagnvart dreifiveitum, þ.m.t. kæranda, og tryggja að þær starfi samkvæmt raforkulögum og reglugerðum settum á grundvelli þeirra, sbr. 24. gr raforkulaga. Á grundvelli framangreinds telur nefndin niðurstöðu Orkustofnunar ekki hafa falið í sér kæránlega stjórnsluákvörðun þar sem kveðið var á um rétt eða skyldu kæranda í tilteknu máli. Verður ekki hjá því komist að vísa málinu frá úrskurðarnefndinni.

Úrskurðarorð

Máli þessu er vísað frá úrskurðarnefndinni.



Ragnheiður Elfa Þorsteinsdóttir

formaður



Brynja Ingunn Hafsteinsdóttir



Ragnar Jóhann Jónsson