

ÚRSKURÐUR

Ár 2008, fimmtudaginn 6. mars, kvað úrskurðarnefnd raforkumála upp eftirfarandi úrskurð í kærumáli Stefáns Hlíðar Jóhannssonar, Práandarstöðum, Fljótshéraði, á hendur Orkustofnun. Málið hefur fengið nr. 2/2007.

I

Kæruefni

Stefán Hlíðar Jóhannsson kærir stjórnvaldsákvörðun Orkustofnunar frá 9. nóvember 2007. Kærandi segir kærana til úrskurðarnefndarinnar setta fram á grundvelli 1. mgr. 30. gr. raforkulaga nr. 65/2003 en kvörtun sín til Orkustofnunar hafi verið sett fram með vísan til eftirlitsskyldu stofnunarinnar samkvæmt 1. mgr. 24. gr. sömu laga. Kæruefnið er svo orðað:

„Kærð er sú ákvörðun Orkustofnunar, sem kynnt var með bréfi stofnunarinnar dags. 09.11.2007, að aðhafast ekki vegna kvörtunar kæranda [dags. 12. október 2007] vegna Rafmagnsveitna ríkisins, en kvörtunin snéri að því að kæranda væri gert að greiða herra heimtaugargjald en íbúum í þéttbýli vegna lagningar heimtaugar á jörð hans sem telst í dreifbýli. Hins vegar að kærandi væri krafinn um heimtaugargjald miklum mun herra en sem talist getur samsvara raunkostnaði eða raunkostnaður hafi verið reiknaður út við ákvörðun gjaldsins.“

Kærandi útskýrir kæruefnið nánar svo:

„Kærandi taldi í fyrsta lagi að RARIK sem ríkisstofnun fyrir 1. janúar 2007 hafi verið óheimilt að mismuna borgurunum eftir því hvort þeir voru búsettir í dreifbýli eða þéttbýli, og í öðru lagi að leggja hefði átt fram raunkostnaðarútreikninga við ákvörðun heimtaugargjaldsins. Umkvartandi telur að fyrra atriðið gangi gegn jafnræðisreglu Stjórnarskrár lýðveldisins, stjórnarsýslulaga og 7. tl. 3. mgr. 16. gr. raforkulaga en að síðara atriðið brjóti einnig í bága við 40. gr. stjórnarskrárinnar er varðar álagningu gjaldsins. Þess var óskað að Orkustofnunin endurskoði staðfestingu sína á gjaldskrá RARIK, fyrirskipaði að henni yrði breytt afturvirk og að RARIK yrði gert að endurákvæða reikning sinn til kvartanda vegna lagningar umræddrar heimtaugar. Þess er krafist að Úrskurðarnefnd raforkumála ógildi ákvörðun Orkustofnunar og leggi fyrir stofnunina að bergðast við kvörtun kæranda í samræmi við óskir hans eins og þeim er lýst hér að ofan.

II

Málsmeðferð úrskurðarnefndarinnar

Kæra Stefáns er dagsett 28. nóvember 2007, móttekin af iðnaðarráðuneytinu 3. desember sl. og barst formanni kærunefndar raforkumála í hendur frá iðnaðarráðuneytinu 7. s.m. Hinn 12. desember sl. ritaði kærunefndin Orkustofnun bréf og gaf henni kost á að koma að andsvörum við kærnu Stefáns og bárust þau nefndinni 20. desember. Kærunefndin ritaði Rarik ohf. bréf, dags. 27. desember sl., og gaf fyrirtækinu kost á að gera athugasemdir við kærana og gögn málsins. Athugasemdir fyrirtækisins bárust nefndinni 9. janúar sl. Með bréfi, dags. 10. janúar sl., voru kæranda send andsvör Orkustofnunar og athugasemdir Rarik ohf. og honum gefinn kostur á að gera athugasemdir við hvortveggju. Athugasemdir kæranda bárust nefndinni 18. janúar sl. Hinn 1. febrúar ritaði úrskurðarnefndin Orkustofnun bréf og óskaði eftir að henni yrðu

látin í té afrit gagna er vörðuðu umsókn Rafmagnsveitna ríkisins um að hafa sérstaka gjaldskrá í dreifbýli, afrit gagna er fylgdu verðskrá veitnanna þegar Orkustofnun hafði hana til meðferðar og gögn sem lögð hafi verið til grundvallar ákvörðun Orkustofnunar um tekjumörk vegna verðskrárinnar. Kæranda var sent afrit þessa bréfs úrskurðarnefndarinnar. Upplýsingar frá Orkustofnun bárust nefndinni 8. febrúar sl.

III Um málsatvik

III. 1

Aðdragandi málsins

Aðdraganda málsins segir kærandi vera þann að sumarið 2006 hafi hann óskað eftir því að Rafmagnsveitur ríkisins legðu heimtaug frá spennni sem er á jörðinni Þrándarstöðum á Fljótdalshéraði að húsi sem þar stendur. Þrándarstaðir séu um 5 km utan við þéttbýlið á Egilsstöðum. Heimtaugin sé um 90 metrar að lengd. Þriggja fasa spennir hafi verið á jörðinni frá fyrri tíð og kærandi ásamt bróður sínum hafi greitt aukalega fyrir til þess að þar yrði ekki settur upp annar minni spennir. Rafstrengurinn verið dreginn í jörð frá spenninum að húsinu með sérútbúinni dráttarvél. Kærandi segir að fyrir þessa tengingu hafi hann verið krafinn um heimtaugargjald, kr. 326.800, með reikningi sem honum hafi borist 5. júlí 2007. Hann hafi mótmælt reikningnum en greitt hann með fyrirvara 9. janúar 2007.

Mótmælum kæranda við reikningnum var svarað af hálfu Rafmagnsveitna ríkisins í bréfi, dags. 14. maí 2007. Í því bréfi segir að upphæð reikningsins sé í samræmi við verðskrá RARIK fyrir tengigjöld í dreifbýli enda sé um að ræða einfalt tengigjald fyrir 3x50 A heimtaug í dreifbýli án nokkurs viðbótargjalds vegna staðhátta en heimtaugin hafi verið lögð frá spennistöð sem fyrir hafi verið á staðnum. Þá er færður fram rökstuðningur fyrir því að þessi gjaldtaka eigi sér stoð í 17. gr. raforkulaga.

III. 2

Ákvörðun Orkustofnunar

Sem fyrr greinir kærði kærandi gjaldtöku Rafmagnsveitna ríkisins til Orkustofnunar hinn 12. október 2007. Röksemdir hans fyrir þeirri kæru eru efnislega hinar sömu og fyrir kæru hans til úrskurðarnefndar raforkumála sem síðar verða raktar í kafla 4 hér á eftir.

Ákvörðun Orkustofnunar er dags. 9. nóvember 2007. Í henni er tekið fram að í raforkulögum nr. 65/2003 sé, þrátt fyrir meginreglu laganna um að sama gjaldskrá skuli gilda á veitusvæði hvarrar dreifiveitu, heimilt að hafa sérstaka gjaldskrá á dreifbýlissvæðum að uppfylltum tilteknum skilyrðum. Fyrir gildistöku laganna hafi þau fyrirtæki sem flestum dreifbýlisnotendum hafi þjónað, þ.e. Rarik og Orkubú Vestfjarða, haft jöfnunargjaldskrá fyrir dreifiveitusvæði sín. Í raforkulögunum sé gert ráð fyrir aðgreiningu svæða í þéttbýli og dreifbýli enda hafi verið ljóst að þéttbýlisnotendur hefðu greitt niður kostnað af raforkudreifingu fyrir dreifbýlisnotendur. Samhliða þessu hafi ríkisvaldið ákveðið að leggja fram fé til að greiða niður kostnað við dreifingu raforku í dreifbýli. Framangreindar dreifiveitur hafi sótt um að hafa sérstakar dreifbýlisgjaldskrár fyrir dreifingu raforku, lagningu heimtauga og aðra þjónustu. Sömu gjaldskrár gildi þannig fyrir alla þá sem eins sé ástatt um, þ.e. annars vegar þá sem búi í dreifbýli og hins vegar þá sem búi í þéttbýli, og þannig sé jafnræðisreglunnar gætt. Dreifiveiturnar séu í

fullum rétti til þess að hafa aðskildar gjaldskrár með þessum hætti enda séu uppfyllt öll lagaskilyrði þar um. Rarik hafi lagt gjaldskrár sína fyrir Orkustofnun í samræmi við ákvæði 17. gr. raforkulaga og hafi stofnunin ekki gert athugasemdir við þær. Tekið er fram að margt mæli með því að hafa sama gjald fyrir almennar heimtaugar hvort heldur í dreifbýli eða þéttbýli. Þá er rakin skilgreining á þéttbýli og dreifbýli sem fram kemur í 25. gr. reglugerðar nr. 1040/2005 um framkvæmd raforkulaga.

Niðurstaða Orkustofnunar er svohljóðandi:

„Orkustofnun telur að gjaldskrá Rarik sé grundvölluð á eðlilegum forsendum og uppfylli skilyrði raforkulaga nr. 65/2003 og reglugerða sem settar eru skv. lögnum. Þá telur Orkustofnun að gjaldtaka fyrir umrædda heimtaug sé í samræmi við gjaldskrá fyrirtækisins.“

IV Um röksemdir

IV. 1 Röksemdir kæranda

Kærandi vísar til ákvæða verðskrárinnar sem raktar verða í kafla V. 3 hér á eftir og segir síðan í kæru hans til úrskurðarnefndarinnar:

„Samkvæmt þágildandi gjaldskrá RARIK fyrir tengigjöld rafmagns í þéttbýli bar að greiða fyrir sambærilega tengingu kr. 160.000, óháð lengd þó ekki verði skilið öðru vísi en svo að hún hafi ekki mátt vera lengri en 100 metrar vegna ákvæðisins um skilgreiningu þéttbýlis. Þéttbýli er í gjaldskránni skilgreint sem skipulögð hverfi með samfelldri byggð og frágengnu gatnakerfi þar sem fjarlægð milli húsa fer ekki að hámarki yfir 100 metra og íbúatala er yfir 50 miðað við þjóðskrá um næstliðin áramót.

Í fyrsta lagi er því mótmælt að kostnaður RARIK hafi verið svo mikill sem raun bar vitni í reikningi RARIK fyrir lagningu heimtaugarinnar og að gjaldskráin sé því ekki byggð á „viðskiptalegum“ forsendum.

Heimtaugin til kæranda er styttri en sem nemur lengstu heimtaug í þéttbýli og er dregin í jörð með dráttarvél, en sambærileg taug í þéttbýli er lögð í grafinn skurð sem er sandaður. Sökum þess hve stutt er frá lögbyli kæranda til þjónustustöðvar RARIK á Egilsstöðum er allt eins líklegt að ódýrara hefði verið að leggja heimtaugina hjá kæranda en sambærilega taug á Egilsstöðum. Þessu til viðbótar er rétt að áréttu að kærandi tók sjálfur þátt í kostnaði við spenninn á jörðinni og að á sama tíma og umrædd heimtaug var lögð var önnur lögð á hinu skipulagða íbúðasvæði í landi Þrándarstaða og var innheimt gjald eftir sömu dreifbýlisgjaldskrá, og var þá nauðsynlegur mannskapur og vélbúnaður kominn á staðinn. ... Ekki var tekið tillit til þessara þátta við ákvörðun reiknings RARIK til kæranda. Eðlilegt væri að hægt væri að lækka gjaldið þar sem raunkostnaður er lægri en skv. gjaldskrá alveg eins og rúkkad er aukalega ef lengd heimtaugarinnar eða kostnaður eykst. Þetta ætti réttilega að virka í báðar áttir til að samræmast jafnræðisákvæði raforkulaganna. Í bréfi sínu þar sem afstaða er tekin til kvörtunar kæranda segir Orkustofnun: „Margt mælir með því að gjald fyrir almennar heimtaugar, hvort sem þær eru í dreifbýli eða þéttbýli, sé fast, en ekki ákveðið sérstaklega hverju sinni.“ Þrátt fyrir þetta gerði Orkustofnunin ekki athugasemdir við að hlutlægur aukakostnaður væri rúkkadur fyrir hvern metra, ef heimtaug er lengri en 200 metrar og svo aftur hærra gjald ef heimtaugin fer yfir 350 metra. Að því gefnu að Orkustofnunin heimili að umframkostnaður sé rúkkadur með þessum hætti hefði Orkustofnunin réttilega átt að fara

fram á að ákvæði yrðu í gjaldskránni til að lækka gjald ef kostnaður væri minni – til að fara að lögum og vernda neytendur, enda RARIK í einokunaraðstöðu á sínu svæði.

Ofangreind umfjöllun sýnir hins vegar að RARIK getur að geðþótta ákvarðað gjaldskrá sína í krafti einokunaraðstöðu sinnar og enn fremur að þágildandi gjaldskrá, sér í lagi þar sem RARIK var ríkisstofnun, tók í grunvallaratriðum ekki tillit til raunkostnaðar og ákvarðað „gjald“ var því í raun skattur en ekki gjald. Gjaldskráin samræmist því ekki lögum og stjórnarskrá, sem Orkustofnun hefði átt að hafa hliðsjón af við túlkun raforkulaga, þegar afstaða var tekin til gjaldskrárinnar þegar hún var send Orkustofnun til umsagnar. Aftur er í þessu tilliti vísað til beinnar tilvitnunar í bréf Orkustofnunar hér að ofan. Ef raforkulög eru skýrð til samræmis við Stjórnarskrá lýðveldisins, sem ber að gera – sérstaklega þar sem RARIK var stofnun á umræddum tíma og gat einungis lagt á ígildi þjónustugjalds – var ekki um neitt val að ræða – ekki er heimilt að fastákvæða gjald fyrir almennar heimtaugar á umræddum tíma. Orkustofnun sinni því ekki skyldu sinni samkvæmt 17. gr. raforkulaga.

Þannig er einnig brotið stórkostlega á jafnræði borgaranna almennt þar sem kæranda var mismunað með því að greiða rúmlega helmingi hærra verð fyrir heimtaugina en þeir sem búa í þéttbýli, en jafnframt sama verð og sá sem býr í 300 km frá þjónustustöð RARIK, og vantar hugsanlega spenninn að auki. Þess skal getið að kæranda er kunnugt um að á bænum Beinárgerði, sem er um 8 km innan Egilsstaða, var lögð rúmlega eins kílómeters heimtaug, og var kostnaðurinn við hana yfir 1,5 milljón krónur. Ef um jöfnunargjaldskrá er að ræða, af hverju er viðkomandi aðili þá rukkaður um 5 sinnum hærra gjald en „grunngjaldið“ í dreifbýli?

Í öðru lagi er skilgreining RARIK á þéttbýli vel fallin til þess að hamla uppbyggingu í dreifbýli og mismuna milli þéttbýlis og dreifbýlis, þar sem ómálefnaleg rök standa til þessarar skilgreiningar, eins og sýnt hefur verið fram á. Kærandi hefur skipulagt þéttbýli á jörð sinni þar sem gert er ráð fyrir a.m.k. 20 lóðum til viðbótar við þær 5 sem nú eru byggðar á jörðinni. Þeim sem vilja reisa hús á þessum lóðum verður hins vegar gert að greiða dreifbýlisgjald fyrir heimtaugar þar til 50 íbúar búa á svæðinu um næstliðin áramót. Eðlilegast væri að miða við samþykkt deiliskipulag, enda er 50. og 51. íbúanum, sem þurfa sitthvora heimtaugina, mismunað með mismunandi verðlagningu þó eins sé ástatt með þeim, þó annar hafi ákveðið að byggja sér hús fyrr en hinn.“

IV. 2

Andsvör Orkustofnunar

Í andsvörum Orkustofnunar við kæru kæranda, dags. 20. desember 2007, segir m.a. eftirfarandi:

„Í kæru er lögð áhersla á að brotið hafi verið gegn jafnræðisreglum við álagningu gjalda fyrir heimtaug kæranda. Orkustofnun telur svo ekki vera og bendir á að í 4. mgr. 17. gr. raforkulaga nr. 65/2003 er gert ráð fyrir útjöfnun á kostnaði við rekstur dreifiveitna með því að kveðið er á um að sama gjaldskrá skuli gilda á veitusvæði hvorrar dreifiveitu og þá sérstaklega fyrir lágspennukerfið. Þó eru gerðar tvær undanþágur frá þeirri reglu: Í 4. mgr. 17. gr. er heimilað að taka tillit til mismunar í þjónustu, en Orkustofnun telur að óvenjulangar eða sérstakar heimtaugar geti fallið undir mismun í þjónustu. Í 5. mgr. sömu greinar kemur fram að heimilt er að sækja um leyfi til Orkustofnunar til að hafa sérstaka gjaldskrá á dreifbýlissvæðum þar sem kostnaður vegna dreifingar er sannanlega hærrí en í þéttbýli. Rarik hefur slíka heimild Orkustofnunar til að hafa í gildi dreifbýlisgjaldskrá á því svæði sem um ræðir í kærinni, enda eru þar uppfyllt skilyrði 25. gr. reglugerðar nr. 1040/2005. Þau skilyrði eru að til dreifbýlis í þessum skilningi geti talist svæði sem skilgreind eru sem strjálbýli samkvæmt Hagstofu Íslands auk húsa utan gatna á svæðum

sem sýnd eru á sveitarfélagsupprætti aðalskipulags og staðir þar sem færri en 200 manns búa og njóta ekki tengingar við flutningskerfi eða stofnkerfi. Stofnkerfi teljast í þessu samhengi kerfiseiningar dreifiveitu sem þjóna bæði innanbæjarkerfum og sveitakerfum. Eðlilegast má telja að notendur greiði sem næst raunverulegan kostnað fyrir þjónustu dreifiveitna. Fyrir almennar heimtaugar, sem eru innan skilgreindrar hámarkslengdar er greitt samkvæmt jafnaðargjaldskrá, þ.e. nákvæm kostnaðaráætlun er ekki gerð fyrir hvert verk, heldur byggt á upplýsingum um kostnað sem almennt hlýst af að veita viðkomandi þjónustu. Telur Orkustofnun það verklag hafa lagastöð í ofangreindu lagaákvæði. Gjaldskrá RARIK er þannig uppbyggð að gert er ráð fyrir jafnaðargjaldi styttri heimtauga, lengdarálagi þegar heimtaugarnar eru komnar umfram skilgreind mörk og að lokum greiðslu skv. kostnaðartilboði þegar um óvenjulangar heimtaugar er að ræða. Orkustofnun telur að þessi uppbygging gjaldskrár brjóti hvorki gegn áður nefndu ákvæði raforkulaga né jafnræðisreglum enda er þá innheimt sambærilegt gjald hjá þeim notendum sem búa við sambærilegar aðstæður. Það verk sem unnið var fyrir kæranda uppfyllir lágmarksskilyrði fyrir jafnaðarheimtaug í dreifbýli. Þegar verk eru orðin viðameiri, eins og í dæmi því sem kærandi nefnir frá Beinárgerði, og fara út fyrir jafnaðarmörk skv. gjaldskrá RARIK, er eðlilegu álagi vegna lengdar heimtaugar bætt við í samræmi við gjaldskrá.

Orkustofnun telur ekkert í framkominni kærnu, sem leiða ætti til ógildingar hinnar kærðu ákvörðunar.“

IV. 3

Athugasemdir Rarik ohf.

Í athugasemdum Rarik ohf. kemur m.a. eftirfarandi fram:

„Hvað varðar fyrra atriðið í kærinni, þ.e. meint brot gegn jafnræðisreglum, þá kemur fram í fyrirbyggjandi bréfi og umsögn Orkustofnunar, að raforkulög nr. 65/2003 gera ráð fyrir útgjöfnun á kostnaði við rekstur dreifiveitna þannig að sama gjaldskrá sé fyrir hvert veitusvæði. Í 1. mgr. 17. gr. raforkulaga er þó ennfremur gert ráð fyrir því að dreifiveitur geti fengið heimild til að hafa í gildi sérstaka gjaldskrá fyrir dreifbýlissvæði sbr. 5. mgr. 17. gr., þar sem kostnaður vegna dreifingar er sannanlega hærri en í þéttbýli. Rarik hefur slíka heimild til dreifbýlisgjaldskrár á því svæði sem kærandi býr og fram kemur í umsögn Orkustofnunar að hún uppfyllir skilyrði 25. gr. reglugerðar nr. 1040/2005 um framkvæmd raforkulaga. Svo sem hér er rakið byggir heimild Rarik til sérstakrar dreifbýlisgjaldskrár á lögum og reglugerð og búa málefnaleg sjónarmið á bak við þá heimild sem hér um ræðir. Er því fjarri lagi að mati Rarik að brotið hafi verið gegn jafnræðisreglu stjórnarskrár, stjórnsýslulaga eða 7. tl. 3. mgr. 16. gr. raforkulaga, sem kærandi vísar til.

Hvað varðar seinna atriðið í kærinni, þ.e. að ekki liggi fyrir útreikningur á raunkostnaði við að leggja þá heimtaug sem um ræður áður en heimtaugargjaldið var á hann lagt, þá hefur fyrirkomulag þessara mála verið með þeim hætti að kostnaðaráætlun er ekki gerð fyrir hvert verk fyrir sig heldur byggir gjaldskrá Rarik á upplýsingum um kostnað sem almennt er talið að falli á við verk sem þessi. Gjaldskrá Rarik gerir greinarmun á því hvort heimtaugin sé í dreifbýli eða þéttbýli en tekið er fram að sama regla á við um gjald vegna heimtaugar í þéttbýli; það byggir á upplýsingum um kostnað sem almennt er talið að falli á lík verk. Almennt fellur á meiri kostnaður við lagningu heimtauga í dreifbýli en þéttbýli.“

IV. 4

Athugasemdir kæranda

Í athugasemdum sínum, dags. 16. janúar 2008, segist kærandi vilja taka fram að telji Orkustofnun mögulegt að taka tillit til þess í þjónustu þegar heimtaug sé lengri en nemi tilteknu gildi, eins og í Beinárgerði, ætti eins að vera hægt að taka tillit til þess þegar hún sé stutt eins og verið hafi hjá kæranda. Annars sé um óeðlilega mismunun að ræða. Ef um raunverulega jafnaðargjaldskrá væri að ræða, sbr. 5. mgr. 17. gr. raforkulaga, ætti að vera eitt gjald fyrir alla í dreifbýli. Telji Orkustofnun hins vegar eðlilegt að heimila fleiri en einn gjaldflokk innan sömu jöfnunargjaldskrár ætti að vera um fleiri gjaldflokka að ræða enda gríðarlegur aðstöðumunur á milli þeirra sem gjaldskráin nái til. Kærandi telur að ekki sé hægt að vísa til jöfnunargjaldskrár raforku til sýna fram á að heimilt sé að raforkulögum að mismuna þeim sem greiði fyrir heimtaug. Þá bendir kærandi á að komi á ljós að tekjur Rarik af heimtaugum í dreifbýli séu hærri en nemi raunkostnaði hljóti Orkustofnun að krefjast þess að Rarik endurskoði gjaldskrá sína.

Þá segir kærandi að ekki sé deilt um það að í mörgum tilvikum sé dýrara að leggja heimtaug í dreifbýli en þéttbýli en hann kunni einnig að vera minni og taka eigi tillit til þess. Að öðrum kosti verði sumir þeir sem greiði fyrir heimtaug fyrir óréttlætianlegu misrétti sem a.m.k. gangi þvert gegn jafnræðisákvæði raforkulaga.

V

Niðurstaða úrskurðarnefndarinnar

V. 1

Um einstök ákvæði raforkulaga

Samkvæmt 13. gr. raforkulaga nr. 65/2003 þarf leyfi ráðherra til að reisa og reka dreifikerfi á tilteknu dreifiveitusvæði og einnig til að hætta slíkum rekstri. Í leyfinu felst bæði einkaréttur og skylda til að dreifa rafmagni á viðkomandi svæði.

Í 16. gr. laganna er sérstaklega kveðið á um starfsemi og skyldur dreifiveitna og segir m.a. í 1. mgr. að dreifiveitu beri að annast dreifingu raforku og kerfisstjórnun á dreifiveitusvæði sínu, viðhalda, endurbæta og byggja dreifikerfið upp á hagkvæman hátt.

Í 1. tl. 3. mgr. sömu greinar segir að dreifiveitu sé skylt að tengja alla við dreifikerfið sem eftir því sækist, enda uppfylli þeir tæknileg skilyrði fyrir því og greiði tengigjald sem skal tilgreint í gjaldskrá.

Í 7. tl. 3. mgr. 16. gr. segir að dreifiveitum sé skylt að: „Gæta jafnræðis við starfrækslu sína og trúnaðar um upplýsingar er varða viðskiptahagsmundi notenda og aðrar þær upplýsingar sem sanngjarnt er og eðlilegt að leynt fari.“ Eins og fyrr er rakið vísar kærandi sérstaklega til þessa ákvæðis þegar hann rökstyður kæruefni sitt að því er jafnræði varðar.

Í 17. gr. raforkulaga er kveðið á um tekjumörk og gjaldskrá dreifiveitna og segir orðrétt í 5. mgr. 17. gr.:

„Dreifiveitum er heimilt að sækja um leyfi til Orkustofnunar til að hafa sérstaka gjaldskrá á dreifbýlissvæðum þar sem kostnaður vegna dreifingar er sannanlega hærri en í þéttbýli. Það er skilyrði fyrir heimild til sérstakrar dreifbýlisgjaldskrár að notkun á viðkomandi dreifbýlissvæði sé a.m.k. 5% af heildarnotkun dreifiveitusvæðisins. Með umsókn um skiptingu gjaldskrár skulu fylgja upplýsingar um landfræðilega afmörkun svæða,

landnotkun og fjölda íbúa á viðkomandi svæði, auk gagna sem sýna fram á að kostnaður við dreifingu til notenda á svæðinu sé hærri en til annarra.“

Í 6. mgr. 25. gr. reglugerðar nr. 1040/2005 um framkvæmd raforkulaga er hliðstætt ákvæði. Þar segir m.a. eftirfarandi:

„Leyfi Orkustofnunar fyrir dreifbýlisgjaldskrár gildir í 3 ár, jafn lengi tekjumörkum skv. 10. gr. reglugerðar þessarar. Við setningu nýrra tekjumarka ber að fjalla að nýju um forsendur dreifbýlisgjaldskrár og ber þá dreifiveitum að skila inn gögnum skv. 2. ml. að framan.

Í 6. mgr. 17. gr. laga nr. 65/2003 segir eftirfarandi:

„Tveimur mánuðum áður en gjaldskráin á að taka gildi skal hún send Orkustofnun. Telji Orkustofnun framlagða gjaldskrá brjóta í bága við ákvæði laga þessara eða reglugerða skal hún koma athugasemdum á framfæri við viðkomandi dreifiveitu innan sex vikna frá móttöku. Gjaldskrá tekur ekki gildi fyrr en bætt hefur verið úr að mati Orkustofnunar. Dreifiveita skal birta gjaldskrána opinberlega.“

Í 1. mgr. 17. gr. segir eftirfarandi:

„Orkustofnun skal setja dreifiveitum tekjumörk vegna kostnaðar við dreifingu raforku. Ef heimilað er að hafa í gildi sérstaka gjaldskrá á dreifbýlissvæði, sbr. 5. mgr., skulu sérstök tekjumörk sett vegna dreifingar raforku í þéttbýli annars vegar og í dreifbýli hins vegar.“

Í 2. mgr. 17. gr. er kveðið á um þau viðmið, sem tekjumörk Orkustofnunar skulu byggð á. Þau eru í stórum dráttum kostnaður sem tengist starfsemi dreifiveitu, arðsemi sem skal vera sem næst markaðsávöxtun óverðtryggra ríkisskuldabréfa og hagræðingarkrafa sem taka á mið af eðlilegum kostnaði samkvæmt mati Orkustofnunar að teknu tilliti til þeirrar þjónustu sem dreifiveitan veitir. Tekjumörkin á að ákveða til þriggja ára í senn en þau er heimilt að endurskoða árlega breytist forsendur verulega að mati Orkustofnunar.

Í upphafi 4. mgr. 17. gr. segir að dreifiveita skuli setja gjaldskrá vegna þjónustu sinnar í samræmi við þau tekjumörk sem Orkustofnun setur. Þá segir eftirfarandi í málsgreininni:

„Sama gjaldskrá skal gilda á veitusvæði hvarrar dreifiveitu fyrir úttekt á lágspennu, þ.e. 230-240 V spennu. Ef orka frá dreifiveitu er afhent á annari spennu er heimilt að taka tillit til þess í gjaldskrá. Með sama hætti er við gjalddöku heimilt að taka tillit til annars mismunar á þjónustu.“

Í 8. mgr. 25. gr. reglugerðar nr. 1040/2005 um framkvæmd raforkulaga segir að dreifiveitum sé heimilt að setja almenn ákvæði vegna heimtauga í gjaldskrá.

V. 2

Heimild til þess að hafa sérstaka gjaldskrá fyrir dreifbyli

Sem fyrr er rakið er kærufni kæranda í fyrsta lagi það að honum hafi verið gert að greiða herra heimtaugargjald vegna lagningar heimtaugar á jörð hans sem telst í

dreifbýli en íbúum í þéttbýli sé gert að greiða fyrir sams konar heimtaug. Þennan mun á gjaldtöku telur kærandi brjóta í bága við jafnræðisreglur stjórnarskrár og stjórnarsýslulaga og 7. tl. 3. mgr. 16. gr. raforkulaga nr. 65/2003.

Í öðru lagi er kærufni kæranda það að hann hafi verið krafinn um heimtaugargjald miklum mun hærra en sem talist gæti samsvara raunkostnaði eða raunkostnaður hafi verið reiknaður út við ákvörðun gjaldsins, en það verður að skilja svo að kærandi telji sig ekki hafa átt að greiða meira en svaraði kostnaði við að leggja heimtaugina. Gjaldtöku af þessu tagi telur kærandi brjóta í bága við framangreind ákvæði stjórnarskrár og laga auk þess sem hún brjóti einnig í bága við 40. gr. stjórnarskrárinnar.

Að framan er rakið að dreifiveitur geti samkvæmt 5. mgr. 17. gr. raforkulaga sótt um heimild Orkustofnunar til að hafa sérstaka gjaldskrá á dreifbýlissvæðum þar sem kostnaður vegna dreifingar rafmagns er sannanlega hærra en í þéttbýli og notkun rafmagns á viðkomandi dreifbýlissvæði er a.m.k. 5% af heildarnotkun á dreifiveitusvæðinu. Þessi heimild var tekin upp í raforkulögin með lögum til breytinga á þeim, nr. 89/2004. Í gjaldskrá dreifiveitu mega vera almenn ákvæði vegna heimtauga.

Í skýringum við 9. gr. breytingalaganna, en með þeirri grein var 17. gr. laga nr. 65/2003 breytt, kemur fram að lagt sé til að í stað þess að ráðherra skilgreini gjaldskrársvæði dreifiveitna verði meginreglan sú að sama gjaldskrá gildi á öllu veitusvæði hvernar dreifiveitu. Þó sé lagt til að þar sem kostnaður við dreifingu í dreifbýli sé verulegur umfram kostnað af dreifingu í þéttbýli geti dreifiveitur sótt um heimild Orkustofnunar til að hafa í gildi á dreifiveitusvæði sínu sérstaka gjaldskrá fyrir dreifingu í dreifbýli.

Þótt ekki sé það sérstaklega orðað í skýringunum er ljóst að hér heimilar löggjafinn undantekningu frá þeirri aðalreglu að sama gjaldskrá gildi á öllu veitusvæði hvernar dreifiveitu. Undantekningin byggist á því að leitt sé í ljós með þeim hætti sem kveðið er á um í lögnum að kostnaður við dreifingu rafmagns sé sannanlega meiri á einu svæði en öðru, auk þess sem öðrum skilyrðum verður að fullnægja. Er þannig gert ráð fyrir því að þeir notendur rafmagns sem búa á svæði þar sem dreifingarkostnaður er meiri en á öðru svæði greiði þann kostnaðarauka, alla vega því sem næst, en hann leggist ekki jafnt á alla notendur sem á dreifiveitusvæðinu búa. Þeir sem búa á þéttbýlu svæði eiga þá með sama hætti að greiða kostnað sem leiðir af dreifingu á því svæði, en þurfa ekki að taka þátt í auknum kostnaði við dreifingu rafmagns á öðrum svæðum. Þetta fyrirkomulag felur í sér ákveðna nálgun á því að hver notandi greiði sem næst því er kostar að sjá honum fyrir rafmagni sem dreifiveitu er skylt að gera samkvæmt ákvæði 1. tl. 3. gr. 16. gr. raforkulaga. Fyrirkomulagið felur það hins vegar ekki í sér að kostnaður vegna hvers og eins notanda sé reiknaður nákvæmlega út, enda álitamál hvort slíkir útreikningar gætu orðið nákvæmari en svo en aðeins væri um frekari nálgun að ræða þótt hugsanlega sé það ekki útilokað. Í þessu sambandi má líta til þess að mismunandi búseta getur í mörgum tilvikum haft í för með sér mismunandi búsetukostnað án þess að til komi einhvers konar þátttaka hins opinbera eða annarra aðila í að jafna þann kostnað, þótt dæmi séu um slíkt. Lögbundið fyrirkomulag á kostnaðargreiðslu af því tagi sem að framan er lýst, þ.e. að hver notandi greiði sem næst þeim kostnaði sem dreifing rafmagns til hans hefur í för með, felur ekki í sjálfu sér brot á jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar að álitni úrskurðarnefndarinnar. Hér ber og hafa í huga niðurlagsákvæði 4. mgr. 17. gr. raforkulaga þar sem segir að heimilt sé við gjaldtöku að taka tillit til mismunar á þjónustu.

Fái dreifiveita heimild þess að hafa sérstaka dreifbýlisgjaldskrá samkvæmt 5. mgr. 17. gr. raforkulaga leiðir það sjálfkrafa til þess að gjaldskráin veður tvískipt, önnur fyrir þéttbýli og hin fyrir dreifbýli.

Rafmagnsveitur ríkisins sóttu 30. nóvember 2004 um leyfi til Orkustofnunar til að hafa dreifbýlisgjaldskrá og fengu leyfið 6. desember 2004. Í umsókninni er sagt að eins og gögn með umsókninni sýni sé kostnaður við dreifingu raforku í dreifbýli sannanlega hærri en í þéttbýli eins og kveðið sé á um í raforkulögum að sé forsenda fyrir sérstakri gjaldskrá í dreifbýli. Nær umsóknin til dreifbýlis á landinu öllu á dreifiveitusvæði Rafmagnsveitna ríkisins.

Af þeim gögnum sem úrskurðarnefndin fékk í hendur 8. febrúar sl. verður ekki annað séð en að fullnægjandi lagaskilyrði hafi verið fyrir leyfisveitingu Orkustofnunar 6. desember 2004, sbr. þau ákvæði sem rakin eru í kafla V.1. Fyrir er gerð grein fyrir þeirri niðurstöðu úrskurðarnefndarinnar að þau lagaákvæði sem heimila dreifiveitum að hafa tvískipta gjaldskrá gangi ekki gegn jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar. Verður því ekki annað talið en sú stjórnvaldsákvörðun Orkustofnunar að heimila Rafmagnsveitum ríkisins að hafa tvískipta gjaldskrá hafi verið byggð á réttum lagagrunni og stofnunin hafi þannig ekki sem stjórnvald við töku þessarar ákvörðunar gengið þeim jafnræðisreglum sem henni ber að fara eftir samkvæmt raforkulögum og stjórnsýslulögum, sbr. 7. tl. 3. mgr. 16. gr. laga nr. 65/2003 og 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

V. 3

Ákvæði gjaldskrár Rarik ohf.

Heimtaugargjaldið sem kærandi var krafinn um og greiddi var byggt á Verðskrá Rafmagnsveitna ríkisins fyrir tengigjöld rafmagns 1. maí 2006. Kafli 2 í verðskránni nær til dreifbýlis og í grein 2.1 er kveðið á um tengigjöld á skipulögðu svæði í dreifbýli. Samkvæmt því sem fram kemur í kæru mun hús kæranda, sem heimtaugin liggur að, vera á slíku svæði

Í þessum kafla verðskrárinnar segir að meðallengd heimtauga og lágspennudreifikerfis, án þess að til greiðslu umframgjalds komi, megi ekki fara yfir 200 metra og umframgjald fyrir hvern metra á bilinu 200 til 350 metra sé kr. 1.100. Notandi sem er lengra en 350 metra frá spennistöð greiði samkvæmt skriflegu tilboði hverju sinni, þó aldrei minna en 1.200 kr/m. Þá segir í verðskránni að sé fyrirsjáanlegt vegna aðstæðna að kostnaður við lagningu heimtaugar verði meiri en 50% hærri en gildandi gjaldskrá segir til um skuli greiða þann áætlaða kostnað sem er umfram 50%.

Málstraumur heimtaugar miðast við stærð stofnvara húsveitu og fyrir málstrauminn 50 og gerðina A þriggja fasa er tengigjaldið kr. 326.800 með virðisaukaskatti, en það gjald var kæranda gert að greiða. Eftir því sem málstraumurinn er hærri því herra er tengigjaldið.

Samkvæmt því sem að framan er rakið úr verðskránni er sama gjald fyrir heimtaug í dreifbýli allt að 200 metrum sé um sama málstraum að ræða. Skiptir þannig ekki máli hve löng heimtaugin er sé hún innan þessara marka.

Í 1. kafla verðskrárinnar er kveðið á um tengigjöld í þéttbýli og þéttbýliskjörnum í dreifbýli. Fyrir málstraum 50 A þriggja fasa á að greiða kr. 160.000 en þar er um að ræða sams konar heimtaug og lögð var til kæranda.

V. 4

Heimild Orkustofnunar fyrir gjaldskrá Rarik ohf.

Fyrir er rakið að samkvæmt 6. mgr. 17. gr. raforkulaga nr. 65/2003 ber dreifiveitufyrirtækinu að senda Orkustofnun gjaldskrá sína til þess að stofnunin geti gengið úr skugga um að ákvæði hennar brjóti ekki í bága við ákvæði laganna eða reglugerðar. Hér er um að ræða ákvörðun stjórnvalds sem verður, jafnframt því að gæta þess að gjaldskrárákvæðin séu í samræmi við raforkulög og reglugerð nr. 1040/2005 um framkvæmd raforkulaga, að taka ákvörðun sína í samræmi við landslög að öðru leyti.

Að því leyti sem kæra kæranda snýr sérstaklega að gjaldskrá Rarik ohf., þ.e. að Orkustofnun skuli hafa samþykkt hana eins og hún var úr garði gerð, verður að skilja kærana svo að samkvæmt gjaldskránni sé honum gert að greiða hærra heimtaugargjald en íbúum í þéttbýli og eins að gjaldtakan hafi verið meiri en svarað hafi raunkostnaði við að leggja heimtaugina, en sá raunkostnaður hafi ekki verið reiknaður út þegar hann var krafinn um gjaldið. Rökstuðning kæranda verður að skilja svo að þetta kæratriði sé af hans hálfu einnig rökstutt með því að með samþykkt gjaldskrárinnar, eins og hún er úr garði gerð, hafi verið brotið gegn jafnræðisreglum stjórnarskrárinnar, stjórnarsýslulaga og 7. tl. 3. mgr. 16. gr. rafaorkulaga en það er sami rökstuðningur og kærandi færði fram gegn því Orkustofnun hefði samþykkt gjaldskrá sem gerði dreifbýlisbúum að greiða hærra gjald en þéttbýlisbúum en til þess tók úrskurðarnefndin afstöðu í kafla V. 2 hér að framan. Þessu til viðbótar telur kærandi að gjaldtakan samkvæmt gjaldskránni brjóti gegn 40. gr. stjórnarskrárinnar þar sem kveðið er á um það að skattlagning sé ekki heimil nema lagaheimild standi til þess. Kærandi telur að gjald það sem honum var gert að greiða hafi verið mun hærra en svaraði raunkostnaði við að leggja heimtaugina og því sé um skattlagningu að ræða.

Að því er varðar þá röksemd kæranda að lagður hafi verið á hann skattur vegna þess að mun minna hafi kostað að leggja heimtaug hans en honum var gert að greiða fyrir ber fyrst að líta til þess að samkvæmt 1. mgr. 17. gr. raforkulaga skal Orkustofnun setja dreifiveitum tekjumörk vegna kostnaðar við dreifingu raforku og byggja þá ákvörðun á ákveðnum lögbundnum forsendum, sbr. það sem segir um 2. mgr. 17. gr. raforkulaga í kafla V. 1 hér að framan. Þetta er aðferð löggjafans til þess að tryggja það að einkaréttarhafi misnoti ekki aðstöðu sína og taki ekki til sín fé af rekstri sem hann hefur einkarétt á fram yfir það sem eðlilegt má telja vegna þess kostnaðar sem starfsemi er samfara, en fyrirtækinu er einnig ætlaður ákveðinn hagnaður eftir lögbundnum reglum. Sé hagnaður fyrirtækisins meiri eða minni en gert var ráð fyrir við ákvörðun tekjumarka á að taka tillit til þess við gerð gjaldskrár næsta árs, sbr. 7. mgr. 17. gr. raforkulaga. Innan þessara marka verður gjaldskráin að vera. Samkvæmt þeim gögnum sem úrskurðarnefndin hefur fengið í hendur verður ekki annað séð en þessum ákvæðum laganna hafi verið fylgt við ákvörðun þess hvernig gjaldskráin skyldi vera. Enda þótt í ákveðnum tilvikum kunni að hafa í raun kostað minna að leggja heimtaug en gjald það sem tekið fyrir fellst úrskurðarnefndin ekki á það að á mismuninn verði litið sem skattlagningu í skilningi 40. gr. stjórnarskrárinnar. Verður hér að hafa í huga að þau ákvæði raforkulaga sem rakin hafa verið hér að framan verða ekki skilin svo að gjaldtöku fyrir dreifingu raforku til hvers og eins notanda eigi að miða við hvað kostar í raun að dreifa orkunni heldur er miðað við að ákvæði gjaldskrárinnar hafi að geyma ákveðna nálgun á því að hver og einn greiði nálægt raunkostnaði, sbr. það sem áður er sagt í kafla V. 2 um gjaldskrár í dreifbýli og þéttbýli. Sú nálgun verður aldrei fyllilega nákvæm nema

gerður sé útreikningur á kostnaði við hvert verk sem Rarik ohf. vinnur en það er ljóst að í lögunum er ekki gert ráð fyrir þeirri aðferð. Væri aðferðin við gjaldtöku af því tagi væru gjaldskrár óþarfar.

Þegar dreifiveitu hefur verið heimilað á réttum lögbundnum forsendum að hafa dreifbýlisgjaldskrá er næsta skref ef svo má segja að ákveða hvert efni gjaldskrárinnar skuli vera og Orkustofnun verður að samþykkja þá gjaldskrá sem dreifiveitufyrirtækið leggur fyrir stofnunina. Hér er um stjórnvaldsákvörðun að ræða og ber stjórnvaldinu við töku hennar að fara eftir ákvæðum stjórnslulaga eftir því sem þau geta átt við og einnig að taka tillit til 7. tl. 3. mgr. 16. gr. raforkulaga þar sem sagt er að dreifiveitum sé skylt að gæta jafnræðis við starfrækslu sína.

Í kafla V. 3 hér að framan eru rakin þau ákvæði gjaldskrár Rarik ohf. sem helst skipta máli. Þar kemur fram að öllum sem þurfa á heimtaug að halda sem nær 200 metra lengd er gert að greiða sama gjald, hvort sem heimtaugin er t.d. 50 metrar eða 90 metrar eins og heimtaug kæranda var. Sé heimtaugin lengri en 200 metrar þá er greidd ákveðin fjárhæð fyrir hvern metra fram yfir það eins og rakið var.

Samkvæmt þessu getur vissulega orðið nokkurt ójafnræði á milli þeirra sem greiða heimtaugargjald samkvæmt 200 metra ákvæðinu. Í þessu sambandi telur kærunefndin þó verða að líta til þess að alltaf hlýtur að þurfa nokkurn undirbúning við lagningu hvernar heimtaugar, s.s. flutning á efni, vélum og mannskap, auk þess sem tenging á heimtaug hlýtur alla jafna að hafa svipaðan kostnað í för með sér hvort sem hún er löng eða stutt, þ.e.a.s. að fastur kostnaður hlýtur yfirleitt að vera svipaður burtséð frá lengd heimtaugarinnar. Í þessum eignum getur þó verið misjafnlega ástatt eins og reyndar kemur fram í kærnu kæranda, þar sem hann segir aðra heimtaug hafa verið lagða í sama skipti og heimtaugin var lögð í hús hans og vélar og mannskapur sem kominn hafi verið á staðinn nýst við lagningu þeirra beggja. Þótt svo hafi hagað til í þetta skipti og verið heppilegt er engan veginn víst að svo sé almennt þegar heimtaugar eru lagðar og því tæpast efni til að taka tillit til þess í gjaldskrá.

Samkvæmt framansögðu verður ekki betur séð en kostnaður við lagningu heimtaugar byggist ekki alfarið á lengd hennar heldur megi taka tillit til þess að einhver fastur kostnaður hlýtur að fylgja lagningu hvernar heimtaugar hvort sem hún er löng eða stutt. Engu að síður telur kærunefndin að æskilegra hefði verið hafa meiri skiptingu á verði eftir lengd heimtauganna heldur en nú er gert, t.d. að hafa ekki sama gjaldið fyrir heimtaugar allt að 200 metrum heldur styttri vegalengd. Slíkar breytingar gætu þó vissulega haft í för með sér verðbreytingar á gjaldskránni í þá átt að stuttar heimtaugar yrðu hlutfallslega dýrari en annars væri, því að fasti kostnaðurinn dreifðist á færri metra. Breyting gjaldskrárinnar í þessa veru leiddi til þess að hver gjaldandi greiddi nær raunkostnaði en nú er og jafnræði á milli einstakra notenda yrði meira að því leyti. Hér verður þó að hafa í huga að í raforkulögunum er ekki gert ráð fyrir því að gjaldtaka sé eingöngu miðuð við raunkostnað heldur felur sú aðferð sem gert er ráð fyrir að notuð sé í sér ákveðna nálgun við raunkostnað. Þar sem lögin heimila að gjald sé tekið samkvæmt gjaldskrá verður slík gjaldskrá aldrei svo úr garði gerð að ekki sé hægt að sýna fram á einhvern mun á gjaldtöku á milli notenda. Í þessu sambandi skal enn ítrekað það sem sagt var um heimild til að tvískipta gjaldskrá er þar um að ræða ákveðna nálgun á því að hver og einn greiði raunkostnað við að leiða rafmagn til hans en hins vegar ekki gert ráð fyrir því að raunkostnaður sé reiknaður út í hvert eitt sinn. Sama máli gengnir um þau ákvæði gjaldskrár Rarik ohf. sem að framan eru rakin. Þessa aðferð og þau ákvæði sem um getur

Í gjaldskrá Rarik fyrir tengigjöld rafmagns í dreifbýli verður að telja vera innan ramma þeirra laga sem hér eiga við og því heimila. Þótt úrskurðarnefndin telji að æskilegra hefði verið að hafa gjaldskrána meira skipta eins og að framan er rakið og láta ákvæði hennar nálgast raunkostnað meir en nú sýnist vera gert, telur hún samt sem áður ekki með vísan til þess sem að framan er rakið að með samþykkt gjaldskrárinnar hafi Orkustofnun brotið á rétti kæranda með þeim hætti sem hann telur hafa verið gert. Úrskurðarnefndin hafnar því kröfum kæranda.

Uppkvæðning úrskurðarins hefur dregist nokkuð sem að mestu stafar af því að úrskurðarnefndin ákvað að efna til frekari gagnaöflunar en í upphafi stóð til, sbr. það sem segir í niðurlagi II. kafla úrskurðarins.


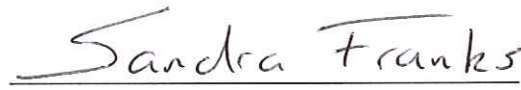
VI

Úrskurðarorð

Kröfum kæranda, Stefáns Hlíðars Jóhannssonar, er hafnað.



Friðgeir Björnsson
formaður


Dagný Halldórsdóttir
Sandra Franks