

Úrskurður
úrskurðarnefndar raforkumála
í máli nr. 2/2023
Kæra Ísorku ehf.
á ákvörðun
Orkustofnunar

Þann 12. desember 2023 kvað úrskurðarnefnd raforkumála upp úrskurð vegna kæru Ísorku ehf., (kærandi), á ákvörðun Orkustofnunar nr. 2/2023, Grensásvegi 8, 108 Reykjavík. Málið hefur fengið númerið 2/2023.

I. Kæruefni og kröfur

Kærandi kærði þann 20. júlí 2023, ákvörðun Orkustofnunar frá 23. júní 2023, vegna mælabúnaðar í hleðslustöðvum Orku náttúrunnar. Kærandi krefst þess að hin kærða ákvörðun, þar sem komist er að þeirri niðurstöðu að ekki séu skilyrði til þess að gera kröfu um að mælabúnaður í hleðslustöðvum þjónustuveitenda raforku (raffanga með AC hleðslu) skuli uppfylla kröfu um gerðarviðurkenningu skv. reglugerð nr. 1150/2019, um raforkuviðskipti og mælingar, verði felld úr gildi.

Orkustofnun og Orka náttúrunnar (ON) ehf. krefjast þess að kröfum kæranda verði hafnað og hin kærða ákvörðun verði staðfest.

II. Málsatvik

Í máli þessu er deilt um hvort mælar á AC- hleðslustöðvum þjónustuveitenda falli undir ákvæði 18. gr. reglugerðar nr. 1150/2019, og skuli vera gerðarviðurkenndir skv. reglugerð nr. 1061/2008, um mælifræðilegt eftirlit með raforkumælum. Kærandi telur að allir raforkumælar sem falla undir reglugerðina skuli hafa gerðarviðurkenningu en Orka náttúrunnar telur að reglugerð nr. 1061/2008, eigi ekki við um þjónustuveitendur hleðslubúnaðar heldur aðeins sölu- og frádráttarmæla í dreifiveitu, og þar af leiðandi geri reglugerð nr. 1150/2019, um raforkuviðskipti, ekki þær kröfur til hleðslustöðva í fasteignum að þær séu búnar mælabúnaði sem skuli gerðarviðurkenndur.

III. Málsástæður og rök kæranda

Kærandi krefst þess að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi. Kærandi rekur málavexti á þá leið að upphaf málsins megi rekja til bréfs Orkustofnunar til Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar (HMS), þann 16. maí 2022, þar sem spurt hafi verið hvaða kröfur væru gerðar til mæla á hleðslustöðvum sem mæli úttekt á raforku fyrir hleðslu á farartækjum. Í bréfi Orkustofnunar sé farið yfir ákvæði 1., 8. og 18. gr. reglugerðar nr. 1150/2019 um raforkuviðskipti og mælingar, og komist að þeirri niðurstöðu að þegar sala raforku í hleðslustöðvum byggji á seldu magni, skuli mælabúnaður til að mæla raforkuna fylgja ákvæðum reglugerðarinnar um eiginleika mælubúnaðar. Ástæðan sé að þá gildi ákvæði reglugerðarinnar um mælubúnað sem notaður sé til uppgjörs raforku.

Í september 2022 hafi HMS staðfest að þegar sala raforku í hleðslustöðvum til neytenda byggja á mældu magni þá skuli mælitækið sem notað sé til þeirra mælinga uppfylla þau lög og reglugerðir sem um mælitækin gildi.

Kærandi hafi kvartað til Orkustofnunar þann 7. september 2022, um að mælibúnaður í tilteknum rafföngum Orku náttúrunnar (ON), þar sem selt sé rafmagn til almennings samkvæmt mældu magni og fjárhagslegt uppgjör fari samkvæmt viðkomandi mæli, væri ekki gerðarviðurkenndur samkvæmt reglugerð nr. 1061/2008, um mælifræðilegt eftirlit með raforkumælum, svo sem áskilið sé í 18. gr. reglugerðar nr. 1150/2019.

Í hinni kærðu ákvörðun hafi Orkustofnun komist efnislega að þeirri niðurstöðu að mælabúnaður sem notaður sé til að mæla magn rafmagns við uppgjör sölu á rafmagn til almennings, skv. 8. gr. reglugerðar nr. 1150/2019, þurfi ekki að uppfylla kröfur 18. gr. reglugerðar nr. 1150/2019, um gerðarviðurkenningar. Með vísan til nýrra lögskýringarsjónarmiða sé gildissvið 18. gr. takmarkað, þ.e. kröfurnar taki ekki til allra raforkumæla. Hin kærða ákvörðun fari þvert gegn fyrri niðurstöðu Orkustofnunar frá maí 2022 og nóvember 2022. Kærandi telji hina breyttu niðurstöðu Orkustofnunar sem fram komi í hinni kærðu ákvörðun ranga og ekki standast lögfræðilega skoðun.

Málsástæður og lagarök

Skýr krafa og orðalag í 18. gr. reglugerðar nr. 1150/2019

Kærandi bendir á að gildissvið reglugerðarinnar taki til raforkuviðskipta, þar sem hlutverki, réttindum og skyldum þeirra sem stundi viðskipti með raforku sé lýst. Þá séu með reglugerðinni gerðar lágmarkskröfur um raforkumæla og mælabúnað, mælingu raforku, skráningar og meðhöndlun mæligilda og miðlun upplýsinga til uppgjors á raforkuviðskiptum. Þannig mæli reglugerðin bæði fyrir um skyldur þeirra sem stundi raforkuviðskipti og þær lágmarkskröfur sem gerðar séu til raforkumæla og mælabúnaðar við slík viðskipti.

Ákvæði 8. gr. reglugerðarinnar mæli fyrir um heimild rekstraraðila hleðslustöðvar til að innheimta gjald af neytanda (almennum notanda) samkvæmt mældu magni rafmagns. Þannig sé það raforkusölumælirinn á hleðslustöðinni sem mæli hið selda magn sem notað sé til fjárhagslegs uppgjors raforkuviðskiptanna.

Í 18. gr. reglugerðarinnar sé fjallað um hönnun, framleiðslu og prófun mælabúnaðar sem falli undir gildissvið reglugerðarinnar. Að mati kæranda sé ákvæðið skýrt. Þar segir að allir raforkumælar sem falli undir reglugerðina, þ.m.t. mælar sem notaðir séu til uppgjors í raforkuviðskiptum við þjónustuveitendur raffangs skv. 8. gr. þurfi að uppfylla kröfur 18. gr. reglugerðarinnar. Kærandi telji ákvæði 18. gr. vera án allra fyrirvara. Þannig telji kærandi að sett hefði verið takmörkun í 8. eða 18. gr. reglugerðarinnar ef ætlunin hafi verið að raforkumælar sem mæli selt magn rafmagns við raforkuviðskipti á hleðslustöðvum væru undanskildir kröfum 18. gr. Telji kærandi þannig að lagastoð skorti fyrir niðurstöðu hinnar kærðu ákvörðunar um að takmarka gildissvið 18. gr. reglugerðarinnar við „suma“ raforkumæla. Sú niðurstaða eigi sér einfaldlega ekki stoð í skýru orðalagi 18. gr. reglugerðarinnar, sbr. einnig 1. gr.

Kærandi telur einnig að Orkustofnun skorti lagastoð til að þrengja gildissvið 18. gr. reglugerðarinnar með þeim hætti sem gert hafi verið í hinni kærðu ákvörðun. Að mati kæranda sé ekki hægt að undanskilja tiltekna raforkumæla frá skýrri kröfu reglugerðarinnar án heimildar í lögum eða reglugerð, hvað þá þar sem ályktun Orkustofnunar um afstöðu ráðuneytisins eigi sér enga stoð í gögnum málsins. Þess í stað hefði ráðuneytið, ef hin nýja ályktun Orkustofnunar

sé rétt, einfaldlega getað beitt sér fyrir breytingu á 18. gr. reglugerðarinnar, en málið hafi verið á borði stjórnvalda frá því í maí árið 2022.

Þá telur kærandi að túlkun Orkustofnunar í hinni kærðu ákvörðun gangi gegn sjónarmiðum um neytendavernd, sem hafi verið meginsjónarmið við gildistöku reglugerðar nr. 1150/2019. Með gildistöku 8. gr. og óbreyttri 18. gr. reglugerðarinnar hafi að mati kæranda verið tekinn af allur vafi um rétt neytanda, sem almennur notandi, til að geta treyst því að mælingar á rafmagni séu réttar við uppgjör á raforkuviðskiptum við þjónustuveitanda á hleðslustöð sem gerð sé almenningi aðgengileg. Eftir hina kærðu ákvörðun þá sé staða neytenda við kaup á raforku á hleðslustöð sambærileg og ef söluaðilar hefðbundinna orkugjafa þyrftu ekki að hafa löggilta mæla á bensín- og olíudælum á bensínstöð. Þess í stað yrði neytandi að treysta því að söluaðilinn væri að afhenda rétt mælt magn.

Framangreind afstaða kæranda sé í samræmi við álit Orkustofnunar frá maí 2022 og birta afstöðu frá nóvember 2022, svo og birta afstöðu HMS.

Athugasemdir við rökstuðning í hinni kærðu ákvörðun

Kærandi segir Orkustofnun hafa í hinni kærðu ákvörðun skipt um skoðun og komist að þeirri niðurstöðu að 18. gr. reglugerðar nr. 1150/2019, gildi ekki um alla þá raforkumæla sem falli undir reglugerðina heldur aðeins þá mæla sem notaðir séu til uppgjors raforku í flutnings- og dreifikerfi raforku. Kærandi sé alfarið ósammála forsendum og niðurstöðu hinnar kærðu ákvörðunar.

Í hinni kærðu ákvörðun sé fyrst að finna umfjöllun um lög nr. 91/2006, reglugerð nr. 1061/2008 og reglugerð 876/2016. Að mati kæranda sé umfjöllunin hluti af röksemdafærslu Orkustofnunar við einhvers konar samræmisskýringu, þ.e. ef raforkumælar í hleðslustöðvum falli ekki undir gildissvið reglugerðar nr. 1061/2008, þá geti þeir ekki fallið undir 18. gr. reglugerðar nr. 1150/2019.

Að mati kæranda hafi gildissvið reglugerðar nr. 1061/2008, enga þýðingu fyrir kæruefni málsins. Þannig leiði af orðanna hljóðan að ef raforkumælar falli undir reglugerð nr. 1150/2019, þá skuli þeir hafa gerðarviðurkenningu samkvæmt reglugerð nr. 1061/2008, burtséð hvort þeir myndu annars falla undir gildissvið reglugerðar nr. 1061/2008 eða ekki.

Kærandi telur einnig að Orkustofnun sé í hinni kærðu ákvörðun að fjalla um og álykta um gildissvið laga og reglugerða sem heyri að lögum undir eftirlit og túlkun annars stjórnvalds, þ.e. HMS, og því vakni spurningar um valdheimildir stjórnvaldsins.

Túlkun Orkustofnunar sé í andstöðu við niðurstöðu HMS, þ.e. þess stjórnvalds sem hafi eftirlit með ákvæðum tilvitnaðra laga og reglugerða. Þannig segi skýrlega í staðfestingum HMS að þegar sala raforku í hleðslustöðvum til neytenda byggji á mældu magni þá skuli mælitækið sem notað sé til þeirra mælinga uppfylla þau lög og reglugerðir sem um mælitækin gildi hérlendis, þ.e. reglugerð nr. 867/2016 og reglugerð nr. 1061/2008. Afstaða HMS sé þannig samhljóða fyrri afstöðu Orkustofnunar frá maí og september 2022.

Kærandi telur niðurstöðu hinnar kærðu ákvörðunar vera í andstöðu við lagalega túlkun á sambærilegum reglum í öðrum nágrannaríkjum, þó svo að Orkustofnun tiltaki sérstaklega mikilvægi þess að þær reglur séu skoðaðar og vísi til 3. gr. laga nr. 2/1993, um Evrópska efnahagssvæðið. Að mati kæranda sé ágreiningslaust að mælar í hleðslustöðvum í Evrópu falli undir gildissvið tilskipunar nr. 2014/32/ESB (MID tilskipunin) og að í Noregi falli mælar í

hleðslustöðvum undir norsk lög um mælifræðilegt eftirlit. Í nágrannaríkjum okkar sé gerð krafa um að raforkumælar í hleðslustöðvum séu gerðarviðurkenndir. Niðurstaða og túlkun Orkustofnunar sé því í beinni andstöðu við niðurstöðu umfjöllunar stjórnvaldsins á regluverki nágrannríkja, sem Orkustofnun hafi samt talið að skoða þyrfti við mat á túlkun á gildandi regluverki á Íslandi.

Í hinni kærðu ákvörðun sé einnig að finna umfjöllun um raforkulög nr. 65/2003, breytingarlög nr. 74/2021, og reglugerð nr. 1150/2019. Að mati kæranda sé um að ræða einhvers konar tilraun Orkustofnunar til að færa rök fyrir því að stjórnvaldinu sé heimilt að túlka 18. gr. reglugerðar nr. 1150/2019, þannig að ákvæðið taki aðeins til „sumra“ raforkumæla en ekki allra, svo sem segi orðrétt í ákvæðinu sjálfu.

Kærandi telur misskilning vera uppi varðandi þýðingu innleiðingar tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2014/94/ESB (AIFD), um uppbyggingu grunnvirkja fyrir óhefðbundið eldsneyti. Með reglugerð nr. 1150/2019, hafi ákvæði um hleðslustöðvar verið innleitt í samræmi við AIFD tilskipunina, en sú tilskipun geri ekki kröfu um að hleðslustöðvar skuli búnar gerðarviðurkenndum mæli. Kærandi telur að um misskilning sé að ræða í rökstuðningi Orkustofnunar, sem þess utan hafi takmarkaða þýðingu sé horft á skýrt orðalag 18. gr. reglugerðar nr. 1150/2019. Fyrir liggir að tilskipun nr. 2014/94/ESB, fjalli um skyldu aðildarríkja til að byggja upp net hleðslustöðva og tryggja að til væru hleðslustöðvar sem væru aðgengilegar almenningi, sbr. 4. gr., t.d. um viðskipti án formlegs samnings. Augljóslega hafi verið óþarft að mæla fyrir um hvaða kröfur væru gerðar til mælabúnaðar hleðslustöðva í tilskipuninni þar sem þær kröfur hafi þegar legið fyrir í tilskipun nr. 2014/32/ESB (MID). Það sé því misskilningur hjá Orkustofnun að telja að efni tilskipunar nr. 2014/94/ESB (AIFD) hafi einhverja þýðingu um hvaða kröfur séu gerðar til mælabúnaðar eða innviða. Það að ekki sé fjallað um kröfur til mælabúnaðar í AIFD tilskipuninni hafi enga þýðingu þar sem ljóst sé að allir innviðir, þ.m.t. hleðslustöðvar, þurfi að uppfylla þær kröfur sem fram komi í tilskipun nr. 2014/32/ESB (MID). Hið rétta sé að með gildistöku 8. gr. reglugerðar nr. 1150/2019, hafi stjórnvöld mælt fyrir um með skýrum hætti að gerðar væru sömu kröfur til mælabúnaðar í hleðslustöðvum sem notaður sé til uppgjors raforkuviðskipta við þjónustuveitanda og í öðrum raforkuviðskiptum. Sé það til samræmis við kröfur tilskipunar nr. 2014/32/ESB (MID), og fái enn frekari stuðning í lögum nr. 91/2006, um mælingar, mæligrunna og vigtarmenn, sem reglugerð nr. 1061/2008 sæki stoð sína til og lögin sem byggja á því grundvallarmarkmiði að tryggja að notað sé mælifræðikerfi sem njóti trausts og að mælingar og mælifræðilegar niðurstöður séu réttar og nákvæmar, tryggi réttmæta og örugga viðskiptahætti, verndi hagsmuni neytenda, líf og heilsu borgaranna og stuðli að réttarvernd og umhverfisvernd, sbr. 1. gr. laganna. Niðurstaða Orkustofnunar gangi þvert gegn þessu markmiði laganna.

Orkustofnun telur vafa leika á gildissviði 18. gr. reglugerðar nr. 1150/2019, hvað varði mælabúnað í hleðslustöðvum þjónustuveitenda raffanga. Að mati kæranda sé enginn vafi á því að kröfur 18. gr. reglugerðar nr. 1150/2019, taki til alls mælabúnaðar sem falli undir reglugerðina og þar með talið þann mælabúnað sem notaður sé til uppgjors við sölu rafmagns skv. 8. gr. reglugerðarinnar. Hvergi sé að finna nokkra takmörkun í ákvæðinu og augljóst svo vitnað sé í orð Orkustofnunar frá maí og september 2022, að ráðuneytið hefði tiltekið sérstaklega ef 18. gr. reglugerðarinnar ætti ekki að taka til allra raforkumæla.

Kærandi gerir einnig athugasemdir við lögskýringarsjónarmið Orkustofnunar. Að mati kæranda hverfi Orkustofnun frá fyrri afstöðu um almenn lögskýringarsjónarmið og þar með meginreglu lögfræðinnar um að túlka lagaákvæði samkvæmt orðanna hljóðan og leggja orðalag laga- og reglugerðarákvæðis til grundvallar. Nánar tiltekið komist Orkustofnun að þeirri niðurstöðu að

18. gr. reglugerðarinnar gildi um alla aðra mæla en mæla samkvæmt 8. gr. reglugerðarinnar. Að mati kæranda skorti túlkun Orkustofnunar lagastoð, hún fari gegn skýru orðalagi ákvæðanna og gegn markmiðum um neytendavernd.

Í hinni kærðu ákvörðun sé einnig vísað til orðalags og efnisskipan annarra ákvæða í V. kafla reglugerðarinnar. Orkustofnun komist að þeirri niðurstöðu að „orðalag og efnisskipan“ V. kafla reglugerðarinnar gefi „skýra vísbendingu“ um að efnislegt innihald ákvæðis 18. gr. verði ekki jafnað til „annarra raforkumæla“ heldur en þeirra sem notaðir séu til uppgjörs raforku í flutnings- og dreifikerfi raforku. Kærandi sé alfarið ósammála þessari túlkun Orkustofnunar og telur orðalag 18. gr. reglugerðar nr. 1150/2019, vera skýrt. Þannig beri að leggja skýrt orðalag til grundvallar og að hvergi sé að finna þær takmarkanir sem Orkustofnun byggir á, þ.e. að ólíkar kröfur séu gerðar til mælubúnaðar sem falli undir ákvæði reglugerðarinnar. Túlkun Orkustofnunar undanskilji þannig tiltekna mæla frá lágmarkskröfum reglugerðarinnar með illskiljanlegum hætti.

Kærandi telur rétti neytenda og neytendasjónarmiðum varpað fyrir borð í hinni kærðu ákvörðun. Með gildistöku 8. gr. reglugerðar nr. 1150/2019, hafi neytendum verið tryggður sá réttur að við raforkukaup á rafbíl á hleðslustöð, sem aðgengileg sé almenningi, skuli mæling og uppgjör fara fram samkvæmt löggiltum mæli. Með kröfum um gerðarviðurkennda mæla sé með engum hætti verið að setja fram íþyngjandi kröfu gagnvart þjónustuveitendum raffanga eða hægja á orkuskiptum, svo sem haldið hafi verið fram af hagsmunasamtökum. Við túlkun á 18. gr. reglugerðar nr. 1150/2019, beri að hafa í huga að reglugerðin gildi eingöngu um þá raforkumæla sem falli undir gildissvið reglugerðarinnar, þ.m.t. raforkumæla sem notaðir séu til uppgjörs raforkuviðskipta skv. 8. gr. reglugerðarinnar.

Orkustofnun vísi til þess að í kærúmalinu sé sú staða uppi að fjallað sé um sama réttatriði í fleiri en einni reglugerð. Af því leiði að gæta verði samræmis í skýringu ákvæða þannig að ljóst sé hvaða reglur gildi. Að mati kæranda gangi hin kærða ákvörðun í þveröfuga átt. Í málinu liggja fyrir staðfestingar HMS, sem fari með mælifræðilegt eftirlit á Íslandi skv. lögum um mælingar o.fl. nr. 91/2006, og reglugerð nr. 1061/2008, þar sem sú krafa sé gerð að mælubúnaðar sé gerðarviðurkenndur (löggiltur) þegar selt sé rafmagn samkvæmt mældu magni. Sú afstaða sé í samræmi við fyrri álit Orkustofnunar og evrópska lagatúlkun. Þá sé sú niðurstaða í samræmi við aðra smásölu til neytenda þar sem selt sé samkvæmt mældu magni. Skipti engu máli hvort selt sé eftir kWst, lítrum, grömmum eða annarri mælieiningu. Orkustofnun komist hins vegar að þveröfugri niðurstöðu sem sé í beinni andstöðu við afstöðu annarra stjórnvalda og þvert gegn fyrrgreindu markmiði stjórnvaldsins um að gæta samræmis í skýringu ákvæða. Að lokum vísi Orkustofnun til þess að mælt sé fyrir um í raforkulögum að ráðherra sé heimilt að kveða nánar á um viðskipti fyrir rafknúin ökutæki í reglugerð. Slík reglugerð hafi ekki verið sett og telji kærandi því að sú tilvísun hafi enga þýðingu að lögum.

Kærandi telur fjölda annarra annmarka vera á hinni kærðu ákvörðun. Megi þar nefna að kærandi hafi ekki gert kröfu um að Orkustofnun staðfesti eða fjallaði með einhverjum hætti um gildissvið reglugerðar nr. 1061/2008, en í ákvörðunarorðum sé hafnað kröfu kæranda um að staðfesta að mælar raffangs (með AC hleðslu) skuli uppfylla kröfur um gerðarviðurkenningu skv. reglugerð nr. 1061/2008. Kvörtun kæranda til Orkustofnunar hafi eingöngu snúið að túlkun á 18. gr. reglugerðar nr. 1150/2019, þ.e. hvort ákvæðið taki til allra raforkumæla sem falli undir reglugerðina. Þá sé vandséð hvaða valdheimildir Orkustofnun hafi til að túlka gildissvið reglugerðar nr. 1061/2008, hvers eftirlit heyri undir HMS. Að mati kæranda hafi Orkustofnun tekið ákvörðun um efnisatriði sem heyri undir annað stjórnvald. Loks verði ekki séð að gætt hafi verið að góðum stjórnsýsluháttum við meðferð málsins, s.s. hvað varði miðlun gagna frá

hagsmunaaðilum og samskipti við hagsmunaaðila, en kærandi hafi aldrei fengið afrit af þeim. Þá telji kærandi að gögn málsins staðfesti áhyggjur hans yfir málsmeðferð Orkustofnunar, s.s. hvað varði kröfur um málshraða, sbr. fyrirspurn umboðsmanns Alþingis, og leiðbeiningarskyldu, en ekki verði séð að stofnunin hafi gætt að þeim við meðferð málsins.

Í ljósi alls framangreinds telji kærandi hina kærðu ákvörðun vera ranga og í andstöðu við gildandi lög og reglur. Hún sé því haldin verulegum efnisannmarka og beri að fella hana úr gildi.

IV. Athugasemdir Orku náttúrunnar og Orkustofnunar

Kæran var send Orku náttúrunnar og Orkustofnun til athugasemda þann 27. júlí 2023.

1. Orka náttúrunnar

Athugasemdir Orku náttúrunnar bárust þann 25. ágúst 2023. Þar kemur m.a. fram að ekki séu taldir svo verulegir annamarkar á hinni kærðu ákvörðun að réttlæti ógildingu hennar. Sé því farið fram á að kröfum kæranda verði hafnað og hin kærða ákvörðun staðfest.

Kærandi hafi haldið því fram og byggt á því að á grundvelli 18. gr. reglugerðar nr. 1150/2019, um raforkuviðskipti og mælingar, að allir raforkumælar sem falli undir reglugerðina skuli hafa gerðarviðurkenningu skv. reglugerð nr. 1061/2008, um mælifræðilegt eftirlit með raforkumælum. Orka náttúrunnar byggir hins vegar á því að reglur um mælifræðilegt eftirlit með raforkumælum eigi ekki við um þjónustuveitendur hleðslubúnaðar (raffanga) og þ.a.l. geri reglugerð um raforkuviðskipti nr. 1150/2019, ekki þær kröfur til hleðslustöðva í fasteignum að þær séu búnar mælubúnaði sem falli undir gildissvið reglugerðar nr. 1061/2008.

Það sé skýrt að gildissvið reglugerðar nr. 1061/2008, sé skilyrt við sölumæla í dreifiveitu fyrir raunorku til almennra notenda í lágspennu dreifikerfi eða frádráttarmæla sem sölumæla í dreifiveitu fyrir raunorku til almennra notenda líkt og skýrlega sé tilgreint í 1. mgr. 1. gr. reglugerðarinnar. Einungis sölumælar dreifiveitna falli undir hana en ekki annars konar mælar á forræði annarra aðila en þar séu skilgreindir. Þessu til stuðnings sé bent á að í 6. gr. reglugerðar um raforkuviðskipti nr. 1150/2019, sem fjalli um skyldur dreifiveitna segi í 1. málsl. að dreifiveita beri ábyrgð á mælingum og ómældri áætlaðri orkunotkun á sínu dreifiveitusvæði og að skila gögnum til viðkomandi aðila. Gildissvið reglugerðar nr. 1061/2008, verði ekki rýmkað með reglugerð sem sett sé af öðrum ráðherra og á grundvelli annarra laga- og reglugerðar umhverfis. Ekki sé hægt að rýmka gildissvið reglugerðar nr. 1061/2008, umfram hið skilgreinda gildissvið reglugerðarinnar skv. 1. mgr. 1. gr. hennar. Slík túlkun myndi ekki ganga upp enda afar skýrt að hún taki til sölumæla dreifiveitna og frádráttamæla sem ætlaðir séu til sömu nota. Af því leiði að reglugerð nr. 1061/2008, taki til sölumæla dreifiveitna sem fjallað sé um í reglugerð um raforkuviðskipti nr. 1150/2019.

Að mati Orku náttúrunnar sé ekki rétt að túlka óljósar reglur með því að rýmka gildissvið þeirra þannig að niðurstaðan verði íþyngjandi fyrir þjónustuveitendur. Ráðherra skuli skv. 4. mgr. 20. gr. raforkulaga setja reglugerð um viðskipti á hleðslustöðvum fyrir rafknúin ökutæki fyrir almenning og um rekstur slíkra stöðva og tæknilegar kröfur til þeirra. Reglugerð nr. 1150/2019, sé sett á grundvelli 3. mgr. 20. gr. laganna en fyrir liggja að reglugerð á grundvelli 4. mgr. hafi ekki enn verið sett og því liggja ekki fyrir skýrar reglur um það hvaða tæknilegu kröfur stjórnvöld telji rétt að gera til hleðslustöðva, s.s. um mælubúnað í þeim. Orka náttúrunnar bendir á að stjórnvöld verði að setja það fram með skilvirkum og greinargóðum hætti.

Þar sem reglugerðir nr. 1150/2019 og nr. 1061/2008, gildi aðeins um þann mælabúnað sem dreifiveitur starfræki liggja ljóst fyrir að ekki séu til staðar reglur um mælabúnað sem þjónustuveitandi hleðslubúnaðar noti við mælingar á því rafmagni sem selt sé í hleðslustöðvum til viðskiptavina sinna. Orka náttúrunnar hafi kallað eftir því að stjórnvöld hugi að setningu slíks regluverks.

Orka náttúrunnar bendir á að í reglugerð nr. 1150/2019 um raforkuviðskipti og mælingar sé skýrt fjallað um skyldur þeirra aðila sem falið sé að sinna mælingum á raforku, þ.e. annars vegar flutningsfyrirtækinu og hins vegar dreifiveitum. Þau ákvæði og þeir kaflar reglugerðarinnar sem fjalli um mælingar beri þess skýrt merki að þar sé átt við þessa aðila og þá mæla sem þau beri ábyrgð á enda þessir aðilar sérstaklega skilgreindir sem ábyrgðaraðilar mælinga skv. reglugerðinni, sbr. 2. gr. hennar. Orka náttúrunnar telji að úrskurðarnefnd geti ekki fallist á að undir þetta falli aðrir s.s. aðilar sem setji upp hleðslubúnað í fasteignum en sá búnaður sé tengdur við mælabúnað dreifiveitu í viðkomandi fasteign og dreifiveita á viðkomandi svæði því ábyrg fyrir mælingu á rafmagni sem inn í hann komi, sbr. 9. gr. reglugerðar nr. 1061/2008.

Með þessum hætti væri, að mati Orku náttúrunnar, verið að rýmka gildissvið reglnanna þannig að gerðar væru afar þyngjandi kröfur fyrir stærstan hluta þjónustuveitenda hleðslubúnaðar hér á landi. Mæli það gegn slíkri túlkun enda nær að bíða skýrra reglna frá ráðherra um þær tæknilegu kröfur sem hann telji rétt að séu gerðar til mælabúnaðar í hleðsluinnviðum.

Um þessar mundir sé unnið að mótun reglna um hleðsluinnviði og þær tæknilegu kröfur sem rétt sé að gera til þeirra. Verði fallist á kröfur kæranda sé hætt við að það myndi raska því jafnvægi og þeirri stöðu sem nú sé á markaði þar til nýjar reglur taki gildi.

Orka náttúrunnar hafi varpað ljósi á það regluverk sem gildi um mælabúnað í hleðslustöðvum og byggi á því að það geti ekki átt við um þjónustuveitendur hleðslustöðva og þann búnað sem þeir reki. Þá liggja það skýrt fyrir að reglugerð nr. 1061/2008, um mælifræðilegt eftirlit með raforkumælum eigi ekki við um mæla sem reknir séu af öðrum en dreifiveitum. Þá teljist þjónustuveitandi hleðslubúnaðar ekki vera ábyrgðaraðili mælinga skv. reglugerð nr. 1150/2019. Raforkumælar sem mæli notkun til neytenda skuli vera á ábyrgð og forræði dreifiveitna. Þar af leiðandi sé ekki, líkt og kærandi fari fram á, hægt að fallast á að gildissvið framangreindra reglna verði útvíkkað þannig að þær taki til s.s. þjónustuveitenda hleðslubúnaðar.

Með hliðjón af öllu framangreindu beri því að hafna kröfum kæranda um ógildinu hinnar kærðu ákvörðunar.

2. Orkustofnun

Athugasemdir stofnunarinnar bárust nefndinni þann 6. september 2023. Í umsögn Orkustofnunar er forsaga málsins reifuð stuttlega. Kærandi hafi kvartað til Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar (HMS) þann 20. desember 2021, vegna hleðslubúnaðar Orku náttúrunnar. Þann 25. mars 2022, hafi Orkustofnun borist fyrirspurn í tölvupósti frá HMS um afstöðu stofnunarinnar til þeirra krafna sem gerðar væru til mæla í hleðslustöðvum sem mældu úttekt á raforku fyrir hleðslu á farartækjum. Var nánar lýst að á markaði væru annars vegar gerðarviðurkenndir og sannprófaðir mælar, til samræmis við reglugerð nr. 876/2016, um mælitæki, sem byggi á innleiðingu á tilskipun 2014/32/ESB sem skilgreini grunnkröfur sem mælitæki þurfi að uppfylla þegar þau séu boðin fram á markaði og tekin í notkun. Hins vegar væru einnig á markaði mælar í hleðslustöðvum sem settir séu upp í fjölbýlishúsum, þar sem

ekki væri hægt að fá neinar upplýsingar um nákvæmni og frávik sem fylgdu notkun mælanna og því væru þeir ekki gerðarviðurkenndir né sannprófaðir. Í bréfinu hafi jafnframt komið fram að það væri mat HMS að það væri á sviði Orkustofnunar að meta hvaða kröfur skyldu gerðar til mæla í hleðslustöðvum sem notaðir væru til að ákvarða hvað viðkomandi notandi skyldi greiða, þ.e. hvort um frádráttarmæla væri að ræða eða hvort að skilgreina ætti þessa mæla á annan hátt.

Í svari Orkustofnunar, þann 16. maí 2022, hafi komið fram sú afstaða að þegar sala á raforku í hleðslustöðvum byggji á seldu magni, skuli mælabúnaðurinn til að mæla raforkuna fylgja ákvæðum reglugerðarinnar um eiginleika mælíbúnaðarins. Ástæðan sé, rétt eins og fram komi afdráttarlaust í 18. gr. reglugerðar um raforkuviðskipti og mælingar nr. 1150/2019, að þá gildi ákvæði reglugerðarinnar um mælíbúnað sem notaður sé til „uppgjörs raforku“.

Þann 7. september 2022, hafi Orkustofnun borist bréf kæranda þar sem hann kvartaði undan því að mælabúnaður í tilteknum rafföngum Orku náttúrunnar uppfyllti ekki kröfur reglugerðar nr. 1150/2019, sbr. einnig reglugerð nr. 1061/2008. Kærandi bendir þar á að 18. gr. reglugerðar nr. 1150/2019, geri kröfu um að allir raforkumælar séu gerðarviðurkenndir MID mælar samkvæmt reglugerð nr. 1061/2008. Þá hafi einnig komið fram að skilningur kæranda hafi verið samhljóða afstöðu stofnunarinnar í svarbréfi hennar til HMS, dags. 16. maí 2022.

Þann 11. september 2022, hafi kærandi sent Orkustofnun tölvupóst með afriti af samskiptum milli Samtaka iðnaðarins og HMS. Þar óska samtökin eftir afstöðu HMS til raforkumæla sem staðsettir séu í hleðslustöðvum, þ.e. ekki veitumæla í rafmagnstöflu heldur mæli sem staðsettir sé í hleðslustöð. Í tölvupósti kæranda komi fram að samkvæmt erindinu liggi afstaða HMS til málsins fyrir og sé samhljóða afstöðu Orkustofnunar, þ.e. að þessir tilteknu mælar skuli hafa mælitæki sem uppfylli gerðar kröfur í reglum og reglugerðum. Töluvert sé um mæla í hleðslustöðvum í notkun sem ekki uppfylli gerðar kröfur, þ.m.t. hjá Orku náttúrunnar.

Þann 16. september 2022, hafi Orkustofnun borist erindi frá Orku náttúrunnar með sjónarmiðum til krafna sem gerðar séu til raforkumæla í hleðslustöðvum. Vísað hafi verið til bréfs Orkustofnunar, dags. 16. maí 2022, varðandi raforkumæla. Orka náttúrunnar hafi byggt á því að kröfur samkvæmt reglugerð nr. 1061/2008, næðu einungis til raforkumæla sem væru sölumælar í dreifiveitu en ekki sölumælar í neysluveitu. Orka náttúrunnar hafni því að reglugerð nr. 1150/2019, geri þá kröfu til hleðslustöðva í fasteignum að þær hafi búnað sem falli undir gildissvið reglugerðar nr. 1061/2008, þvert á afstöðu Orkustofnunar og HMS. Orka náttúrunnar hafi enn fremur byggt á því að raforkumælir sé sölumælir í dreifiveitu fyrir raunorku til almennra notenda sem falla undir gildissvið reglugerðarinnar, sbr. 1. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 1061/2008. Reglugerð nr. 1150/2019, sé skýr hvað varði ábyrgðaraðila mælingar með vísan til 2. gr. sem segi að slíkir aðilar séu flutningsfyrirtæki og dreifiveita. Í þeim skilningi telji Orka náttúrunnar ekki unnt að fella þær kröfur sem reglugerðin geri til mælinga rafmagns á aðra aðila en nefndir séu, þar með þá aðila sem setji upp hleðslubúnað í fasteignum sem tengdur sé við mælabúnað dreifiveitu í viðkomandi fasteign. Fundur hafi verið haldinn þann 18. október 2022, með Orku náttúrunnar og Orkustofnun. Á fundinum hafi Orka náttúrunnar sýnt hleðslustöðvar sínar. Þann 19. október 2022, hafi Orkustofnun fundað með HMS til að ræða kröfur til mælabúnaðar og mælinga í hleðslustöðvum í kjölfar þeirrar umræðu sem skapast hefði á markaði.

Þann 4. nóvember 2022, hafi Orkustofnun gefið út formlegt álit til HMS um þær kröfur sem gerðar séu til raforkumæla í hleðslustöðvum. Benti Orkustofnun á að reglugerð nr. 1061/2008, hefði ekki verið uppfærð til samræmis við lagabreytingar um framkvæmd eftirlitsins né

tækniþróun síðustu ára. Orkustofnun hafi tiltekið í álitinu að gildissvið reglugerðar nr. 1061/2008, um mælifræðilegt eftirlit með raforkumælum, tæki til mæla sem séu sölumælar í dreifiveitu fyrir raunorku til almennra notenda í lágspennu dreifikerfi og frádráttarmæla til sömu nota. Orkustofnun taldi því liggja ljóst fyrir að þær kröfur sem gerðar væru til raforkumæla og mælibúnaðar sem notaður sé til uppgjors raforku, í samræmi við 18. gr. reglugerðar um raforkuviðskipti og mælingar, tæki ekki til þess þegar um sé að ræða mælibúnað raffanga sem ekki séu skilgreindir sem sölumælar í dreifiveitu. Bent var á að 18. gr. reglugerðar nr. 1050/2019, um raforkuviðskipti og mælingar, kvæði skýrlega á um að mælibúnaður sem notaður væri til uppgjors raforku skyldi hannaður, framleiddur og gæðaprófaður í samræmi við gildandi íslenska, evrópska og/eða alþjóðlega staðla, í þessari röð. Undir þetta féllu allar gerðir raforkumæla, straumspenna og spennuspenna. Segir þar enn fremur að allir raforkumælar sem falli undir reglugerðina skuli hafa gerðarviðurkenningu skv. reglugerð nr. 1061/2008. Hafi Orkustofnun byggt á því að þegar reglugerðir rækjust á að þessu leyti kæmu til skoðunar almenn lögskýringarsjónarmið. Var það mat stofnunarinnar að horfa þyrfti á eðli málsins og líta til þeirra staðreynda að annars vegar þyrfti að endurskoða reglugerð nr. 1061/2008, og hins vegar að reglugerð nr. 1150/2019, væri yngri og því ætti hún rétt á að ganga fyrir. Orkustofnun taldi að leiða mætti líkum að því að vilji ráðuneytisins hefði ekki staðið til þess að takmarka kröfuna um gerðarviðurkenningu skv. ákvæðinu við sölumæla í dreifiveitu einvörðungu. Ef svo hefði verið, hefði tæplega verið tiltekið að ákvæðið tæki til allra raforkumæla. Neytendasjónarmið stæðu auk þess til þess að tryggt væri að mælar á hleðslustöðvum yrðu gæðaprófaðir í samræmi við þá staðla sem í gildi væru. Í niðurlagi álitsins hafi komið fram að Orkustofnun myndi leggja til við umhverfis-, orku og loftlagsráðuneytið að sett yrði í forgang endurskoðun á regluverki um mælingar á raforkuviðskiptum og mælifræðilegu eftirliti með raforkumælum og það uppfært til samræmis við lagabreytingar og tækniþróun síðustu ára sem og neytendaverndarsjónarmið.

Málsástæður og lagarök

Um kröfur til mæla í hleðslustöðvum

Kærandi byggi á því að mælabúnaður í tilteknum rafföngum sem falli undir reglugerð nr. 1150/2019, skuli hafa gerðarviðurkenningu samkvæmt reglugerð um mælifræðilegt eftirlit með raforkumælum nr. 1061/2008. Þessu hafni Orkustofnun.

Reglugerð nr. 1150/2019, taki til raforkuviðskipta þar sem hlutverki og réttindum þeirra sem stundi viðskipti með raforku sé lýst, sbr. 1. gr. Reglugerðin sé sett með stoð í 3. mgr. 20. gr. raforkulaga, og tók gildi þann 2. desember 2019. Á sama tíma hafi fallið úr gildi eldri reglugerð um sama efni nr. 1050/2004. Þá hafi verið innleitt ákvæði 9. tl. 4. gr. tilskipunar 2014/94/ESB um innviði fyrir óhefðbundið eldsneyti. Þetta ákvæði hafi verið innleitt með nýrri 8. gr. sem kveði á um að þjónustuveitandi raforku geti innheimt gjald fyrir raforkunotkun með föstu gjaldi fyrir nýtingu aðstöðu sinnar eða tekið fast gjald fyrir aðstöðu og breytilegt gjald í samræmi við raforkunotkun. Reglugerð nr. 1061/2008, um mælifræðilegt eftirlit, tæki til sölumæla í dreifiveitu og neysluveitu og frádráttarmæla til sömu nota. Reglugerðin hafi upphaflega innleitt ákvæði tilskipunar nr. 2004/22/ESB sem síðar hafi orðið tilskipun nr. 2014/32/ESB um mælitæki (MID-tilskipunin). Reglugerðin sé sett með stoð í lögum nr. 91/2006, sem lúti eftirliti HMS.

Við gildistöku reglugerðar nr. 1150/2019, hafi ákvæði V. kafla eldri reglugerðar nr. 1050/2004, haldist óbreytt. Ákvæði 18. gr. reglugerðar nr. 1150/2019 (áður 17. gr. reglugerðar nr. 1050/2004) sem geri kröfu um að mælar skuli vera gerðarviðurkenndir samkvæmt reglugerð nr. 1061/2008, hafi því staðið óbreytt frá því 21. desember 2004 þegar reglugerð nr. 1050/2004, hafi tekið gildi. Í 18. gr. sé kveðið á um að allir raforkumælar sem falli undir reglugerðina skuli

hafa gerðarviðurkenningu skv. reglugerð um mælifræðilegt eftirlit með raforkumælum nr. 1061/2008. Þetta hafi þá þýðingu að þegar ákvæðið hafi verið lögfest upphaflega hafi uppgjör raforkuviðskipta einungis átt sér stað milli dreifiveitu og neysluveitu. Ákvæði reglugerðar nr. 1061/2008, um mælifræðilegt eftirlit með raforkumælum milli neysluveitu og dreifiveitur og ákvæði 17. gr. reglugerðar nr. 1050/2019, um raforkuviðskipti hafi því upphaflega verið hliðastæð. Aftur á móti þegar reglugerð nr. 1050/2019, hafi leyst reglugerð nr. 1050/2004, af hólmi og innleitt tilskipun 2014/94/ESB um innviði fyrir óhefðbundið eldsneyti, hafi reglugerðin ekki aðeins tekið til raforkuviðskipta í neysluveitu og dreifiveitu heldur einnig til raforkuviðskipta í hleðslustöðvum. Ákvæði 17. gr. reglugerðar nr. 1050/2004, hafi haldist óbreytt og verið fært í 18. gr. reglugerðar nr. 1050/2019, en aftur á móti hafi gildissvið reglugerðar nr. 1061/2008, ekki verið uppfært til samræmis. Við framangreint hafi skapast árekstur á milli 18. gr. reglugerðar nr. 1050/2019, og 1. gr. reglugerðar nr. 1061/2008.

Þegar tilskipun nr. 2014/32/ESB (MID), sé skoðuð megi sjá að gildissvið hennar nái til mæla í raforkuviðskiptum í dreifiveitu og neysluveitu. Tilskipunin geri því ekki gerðarviðurkennda kröfu til annarra mæla en staðsettir séu í dreifiveitu og neysluveitu. Þegar gildissvið reglugerðar nr. 1061/2008, sem innleiði tilskipunina, sé skoðað megi sjá að gildissvið reglugerðarinnar sé samhljóða tilskipuninni. Hvað varði uppbyggingu grunnvirkja fyrir óhefðbundið eldsneyti þá geri tilskipunin ekki kröfu um að slík grunnvirki hafi gerðarviðurkennda raforkumæla í samræmi við MID-tilskipunina nr. 2014/94/ESB. Þannig liggi ljóst fyrir að þær Evróputilskipanir sem reglugerðirnar innleiði geri ekki þá kröfu að mælar í hleðslustöðvum séu gerðarviðurkenndir. Aftur á móti hafi sú leið verið farin í sumum aðildarríkjum að landslög séu látin taka til fleiri mæla en raforkumæla í dreifiveitu og neysluveitu. Gildissvið MID-tilskipunarinnar sé því víkkað út í landslögum ríkja og látin taka til raforkuviðskipta sem eigi sér stað í grunnvirkjum fyrir óhefðbundið eldsneyti. Á meðan ekki hafi verið gerðar breytingar á tilskipunum ESB og gildissviði reglugerðar nr. 1061/2008, sé ekki hægt að líta svo á að ákvæði 18. gr. reglugerðar nr. 1050/2019, sem upphaflega hafi verið ætlað mælum í dreifiveitu og neysluveitu, geri ríkari kröfur til mælinga í hleðslustöðvum en ákvæði tilskipana ESB geri.

Þessu til stuðnings megi vísa til 4. mgr. 20. gr. raforkulaga þar sem kveðið sé á um að ráðherra skuli í reglugerð kveða nánar á um viðskipti í hleðslustöðvum fyrir rafknúin ökutæki. Sérstaklega sé tilgreint að reglugerðin skuli skilgreina tæknilegar kröfur sem gerðar séu til þeirra. Af orðalagi ákvæðisins sé ljóst mat löggjafans á nauðsyn þess að sett verði reglugerð, þar sem mælt sé nánar fyrir um þær tæknilegu kröfur sem gerðar skuli til slíkra hleðslustöðva.

Um fordæmisgildi álits Orkustofnunar, dags. 16. maí og 4. nóvember 2022

Orkustofnun hafnar að breytt afstaða stofnunarinnar frá 16. maí 2022 og 4. nóvember 2022, sé með öllu óútskýrð. Orkustofnun telur réttlætanlegt að falla frá þeim lögskýringarsjónarmiðum sem fram hafi komið í þessum tveimur álitum, leiði rannsókn á kvörtun samkvæmt stjórnáráðgjöfum annað í ljós.

Orkustofnun telur gildandi lög ekki fela í sér lagaskyldu um að verða við ósk HMS um álit á umræddu máli, en beiðnin hafi verið til komin vegna kvörtunar kæranda til HMS þann 20. desember 2021. Hvað varði fordæmisgildi umsagna þá sé álitsumleitun ekki bindandi fyrir stjórnvald nema svo sé sérstaklega mælt fyrir um í lögum. Það þýði að HMS sé ekki skylt að taka afstöðu til samræmis við álit Orkustofnunar. Með erindi HMS þann 25. mars 2022, hafi verið óskað eftir afstöðu Orkustofnunar til þeirra krafna sem gera skuli til mæla í hleðslustöðvum sem notaðir séu til að ákvarða hvað viðkomandi skuli greiða, þ.e. hvort um frádráttarmæla væri að ræða eða hvort skilgreina ætti mælana með öðrum hætti. Ekki hafi verið tilgreint í erindinu að hagnunir Orku náttúrunnar eða kæranda væru í húfi eða að fyrirsprungin

væri til komin vegna kvörtunar kæranda sem HMS hefði til meðferðar. Orkustofnun hafi einungis verið upplýst um að lög og reglugerðir hefðu ekki náð að fylgja hraðri þróun í kringum orkuskipti bifreiða. Afstaða Orkustofnunar frá 16. maí 2022, hafi aðeins verið byggð á upplýsingum sem HMS hafi látið fylgja með fyrirspurn sinni sem og skilningi Orkustofnunar á ákvæðum reglugerðanna samkvæmt orðanna hljóðan. Afstaða stofnunarinnar geti því ekki með nokkru móti talist markviss umsögn fyrir HMS og verið liður í rannsóknarskyldu stjórnvaldsins. Enn fremur hafi afstaða Orkustofnunar ekki byggst á sjónarmiðum frá aðilum sem málið hafi varðað. Því geti svar við fyrirspurninni ekki talist formleg stjórnsýsluákvörðun eða formleg álitsumleitan heldur frekar fyrirspurn um afstöðu eða skilning stofnunarinnar á umræddum reglugerðum. Þá geti HMS ekki komið ákvörðunarvaldi sínu yfir á Orkustofnun með einfaldri fyrirspurn sem Orkustofnun sé í reynd ekki skylt að svara samkvæmt lögum. Orkustofnun telji ljóst að þótt stofnunin geti tekið afstöðu þá liggi endanlegt ákvörðunarvald hjá HMS um hvaða mælar falli undir lög og reglugerðir sem HMS fari með framkvæmd og eftirlit með. Þrátt fyrir það segi í lokaorðum fyrirspurnar HMS að það sé mat HMS að Orkustofnun eigi að ákvarða hvaða kröfur skuli gera til mæla í hleðslustöðvum sem notaðar séu til að ákvarða hvað viðkomandi eigi að greiða, þ.e. hvort eigi að skilgreina mæli sem frádráttarmæli samkvæmt reglugerð nr. 1061/2008, eða á annan hátt. Á þessum grundvelli telur Orkustofnun að kærandi geti ekki gengið út frá því að afstaða stofnunarinnar frá 16. maí 2022, feli í sér stjórnvaldsákvörðun þess efnis að mælar í hleðslustöðvum Orku náttúrunnar skuli hafa gerðarviðurkenndan mæli. Hvað varði fordæmisgildi álits Orkustofnunar frá 4. nóvember 2022, þá teljist umsögn álitsgjafa ekki ákvörðun um rétt eða skyldu manna í skilningi stjórnsýslulaga. Það þýði að álit Orkustofnunar til HMS þann 4. nóvember 2022, hafi ekki falið í sér ígildi stjórnvaldsákvörðunar samkvæmt stjórnsýslulögum nr. 37/1993. Af þeim sökum sé ekki hægt að byggja réttindi og skyldur aðila á umræddu álitu.

Við málsmeðferð á kvörtun kæranda hafi ítarleg rannsókn verið framkvæmd af hálfu Orkustofnunar til að meta hvort reglugerð nr. 1150/2019, gerði kröfu um að mælar í hleðslustöðvum hefðu gerðarviðurkenndan mæli samkvæmt reglugerð nr. 1061/2008. Sú rannsókn hafi leitt í ljós að reglugerð nr. 1050/2019, hafi tekið við af eldri reglugerð nr. 1050/2004, og ákvæði um kröfur til raforkumæla verið teknar upp í nýja reglugerð orðrétt. Þannig sé ákvæði 18. gr. reglugerðar nr. 1050/2019, sem geri kröfu um gerðarviðurkenndan mæli í uppgjöri raforkuviðskipta mun eldra en önnur ákvæði reglugerðarinnar og reglugerðin sjálf. Uppruni ákvæðisins sé frá þeim tíma þegar raforkuviðskipti hafi einungis átt sér stað í dreifiveitu og neysluveitu, þ.e. áður en raforkuviðskipti hafi átt sér stað í gegnum hleðslustöðvar. Upprunalega hafi gildissvið reglugerðar nr. 1061/2008, og ákvæði um raforkumæla í reglugerð um raforkuviðskipti verið samræmd. Af þeim sökum hafi rannsókn Orkustofnunar leitt til þeirrar niðurstöðu að ákvæðið hefði ekki haft það markmið að tryggja að hleðslustöðvar hefðu gerðarviðurkenndan mæli líkt og notað sé í uppgjöri neysluveitu og dreifiveitu.

Afstaða Orkustofnunar þann 16. maí 2022, til HMS geti því ekki talist fela í sér stjórnsýsluákvörðun um réttindi og skyldur borgaranna. Afstaðan hafi einungis verið byggð á fyrirliggjandi upplýsingum frá HMS og skilningi Orkustofnunar á reglugerðum samkvæmt orðanna hljóðan. Af þessum ástæðum hafi Orkustofnun fallið frá lögskýringu sem hafi verið í álitu dags. 4. nóvember 2022.

Þar sem Orkustofnun fari ekki með mælifræðilegt eftirlit samkvæmt reglugerð nr. 1061/2008, hafi stofnunin ekki þekkingu á kröfum sem gerðar séu til aðila sem lúti slíku eftirliti. Þess vegna sé ómögulegt að leggja mat á það hvort mælar í hleðslustöðvum geti í reynd uppfyllt þær kröfur reglugerðarinnar. Stofnunin sé einungis bær til að meta hvort reglugerð nr. 1050/2019, geri

áskilnað um að mælar skuli vera gerðarviðurkenndir með vísan til reglugerðar nr. 1061/2008. Samkvæmt orðanna hljóðan hafi Orkustofnun komist að þeirri niðurstöðu þann 16. maí 2022, að reglugerðin vísi til reglugerðar nr. 1061/2008. Sú skylda hvíli á HMS að taka rökstudda stjórnvaldsákvörðun um hvort gildissvið reglugerðar nr. 1061/2008, taki til mæla í hleðslustöðvum óháð mati Orkustofnunar á hvað reglugerð nr. 1050/2019, geri kröfu um.

Um þýðingu gildissviðs reglugerðar nr. 1061/2008, fyrir úrlausn málsins

Kærandi byggir á því að gildissvið reglugerðar nr. 1061/2008 um mælifræðilegt eftirlit með raforkumælum, hafi ekki þýðingu fyrir kærufni málsins. Orkustofnun tekur ekki undir þessa afstöðu kæranda.

Í 1. gr. reglugerðarinnar sé gildissviðið einungis afmarkað við sölumæla í dreifiveitu fyrir raunorku til almennra notenda í lágsþennu dreifikerfi og um frádráttarmæla til sömu nota. Það sé ljóst af orðanna hljóðan, að ákvæði reglugerðarinnar leggi einungis kröfur á sölumæla og frádráttarmæla. Afstaða Orkustofnunar sé að þegar reglugerð geri áskilnað um að mælar skuli uppfylla kröfu samkvæmt reglugerð með þrengra gildissviði, sé í reynd ekki hægt að framfylgja kröfunni. Af því leiði að þegar reglugerð nr. 1050/2019 um raforkuviðskipi, sem gildi um alla raforkumæla geri kröfu um að allir raforkumælar hafi gerðarviðurkenningu samkvæmt reglugerð nr. 1061/2008 um mælifræðilegt eftirlit, nái valdheimildir HMS samkvæmt gildissviði reglugerðar um mælifræðilegt eftirlit einungis til sölumæla og frádráttarmæla. Framangreint feli í sér að þrátt fyrir að mælar væru gerðarviðurkenndir, þá hafi HMS ekki vald samkvæmt gildissviði reglugerðar nr. 1061/2008, til að sannreyna slíkt og viðhafa eftirlit með mælunum. Því til viðbótar hafi Orkustofnun hvorki þekkingu né valdheimildir til þess að sannreyna hvort aðilar uppfylli kröfu reglugerðar nr. 1050/2019 um gerðarviðurkenningu enda fari stofnunin ekki með mælifræðilegt eftirlit með raforkumælum. Gildissvið reglugerðar nr. 1061/2008, hafi því tölvuvert vægi fyrir kærufnið að mati Orkustofnunar.

Um niðurstöðu Orkustofnunar og túlkun evrópskra eftirlitsaðila

Kærandi telur ágreiningslaust að mælar í hleðslustöðvum í Evrópu falli undir gildissvið MID tilskipunarinnar og að í Noregi falli mælar í hleðslustöðvum undir norsk lög um mælifræðilegt eftirlit. Kærandi byggir enn fremur á því að niðurstaða hinnar kærðu ákvörðunar sé andstæð lagalegri túlkun á sambærilegum reglum í öðrum nágrannaríkjum. Orkustofnun hafnar þessari fullyrðingu kæranda.

Í hinni kærðu ákvörðun komi fram að aðildarríki í Evrópu hafi farið að beita mælifræðilegum lögum á mæla í hleðslustöðvum með því að víkka gildissvið tilskipunar 2014/32/ESB (MID) til raforkumæla í hleðslustöðvum. Slík ákvörðun sé á forræði aðildarríkja enda geri tilskipun nr. 2014/94/ESB, um innviði fyrir óhefðbundið eldsneyti, sem innleidd sé með reglugerð nr. 1050/2019, ekki kröfu um að mælar séu gerðarviðurkenndir samkvæmt MID-tilskipuninni. Til þess að sambærilegu fyrirkomulagi yrði komið á hér á landi og í ákveðnum aðildarríkjum Evrópu þyrfti að víkka gildissvið reglugerðar nr. 1061/2008 og 876/2008, með þeim hætti að reglugerðirnar myndu ekki einungis ná til sölumæla í dreifiveitu og frádráttarmæla til sömu nota, heldur til raforkumæla almennt. Í hinni kærðu ákvörðun hafi verið tekin til skoðunar skýrsla Justervesenet frá 2020, sem kærandi hafi sjálfur bent á. Af orðalagi skýrslunnar líti Orkustofnun svo á að í Noregi hafi gildissvið MID-tilskipunarinnar verið víkkað með því að innleiða tilskipunina í landslög með þeim hætti að lögin taki til allra raforkumæla. Við nánari rannsókn hafi Orkustofnun fundið nýrri skýrslu, þ.e. frá 17. desember 2021, en sú skýrsla hafi verið gerð til þess að setja fram leiðbeiningar handa framleiðendum og aðilum sem flytji inn hleðslustöðvar þar sem MID tilskipunin taki ekki til mæla í hleðslustöðvum heldur mæla í

dreifiveitu og þar af leiðandi eru engar samræmdar kröfur til slíkra mæla. Leiðbeiningarnar hafi ekki ígildi laga eða réttaráhrif.

Orkustofnun tekur ekki undir afstöðu kæranda um gildissvið MID tilskipunarinnar heldur er það mat stofnunarinnar að mælar í hleðslustöðvum í Evrópu falli ekki sjálfkrafa undir gildissvið MID tilskipunarinnar heldur nái sú tilskipun einungis til mæla í raforkuviðskiptum milli dreifiveitu og neysluveitu. Hins vegar telur Orkustofnun að mörg ríki, þ.m.t. Noregur, hafi gert ríkari kröfur en tilskipunin geri með því að innleiða tilskipunina í landslög sem geri ríkari kröfur. Það þýði að þau lög eða reglugerðir sem innleiði MID tilskipunina hafi viðtækara gildissvið en tilskipunin sjálf og nái til allra raforkumæla en ekki einungis raforkumæla dreifiveitu. Er það því mat Orkustofnunar að ef landslög eigi að gera ríkari kröfur en MID tilskipunin geri hefði þurft að mæla sérstaklega fyrir um slíkt þegar tilskipunin hafi verið innleidd í reglugerð nr. 1061/2008. Með öðrum orðum, þurfi með skýrum hætti að tryggja að gildissvið reglugerðar nr. 1061/2008 og 876/2016, taki til allra raforkumæla.

Hin kærða ákvörðun samræmist ekki góðum stjórnsýsluháttum

Orkustofnun mótmælir því að kæranda hafi ekki verið veitt afrit af samskiptum við tiltekin hagsmunasamtök. Enn fremur að tillaga stofnunarinnar að laga- og reglugerðarbreytingum teljist vart samræmast góðum stjórnsýsluháttum.

Álit Orkustofnunar til HMS, dags. 4. nóvember 2022, hafi verið birt opinberlega á vef stofnunarinnar og sent ráðuneytinu þann 9. nóvember 2022. Bæði ráðuneytið sem og kærandi hafi mátt gera sér ljóst af inntaki álitsins að Orkustofnun myndi leggja til reglugerðarbreytingar við ráðuneytið. Enn fremur hafnar Orkustofnun þeirri afstöðu kæranda að það samrýmist ekki góðum stjórnsýsluháttum að leggja til breytingar á lögum og reglugerðum ef slíkt sé til þess fallið að auka skýrleika þeirra skyldna og krafna sem gerðar séu til aðila á raforkumarkaði. Samskiptin sem vísað sé til sé erindi sem stílað hafi verið á ráðuneytið og sent af hálfu Bilgreinasambandsins, Samorku og Samtökum verslunar og þjónustu þann 21. nóvember 2021. Orkustofnun hafi verið sent afrit af samskiptunum frá HMS. Kærandi hafi verið látin vita af umræddum bréfaskiptum á fundi með Orkustofnun þann 20. desember 2022, og í kjölfarið fengið afrit af þeim. Sú fullyrðing kæranda um að afrit hafi ekki verið sent honum standist því ekki.

Hin kærða ákvörðun sé haldin annmörkum hvað varði form og efni

Kærandi byggir á því að hin kærða ákvörðun sé haldin annmörkum hvað varði form og efni. Orkustofnun hafni þessu. Kærandi telji að ekki hafi verið gerð krafa um að Orkustofnun staðfesti eða fjallaði með einhverjum hætti um gildissvið reglugerðar nr. 1061/2008. Í ákvörðunarorðum hafi kröfu kæranda um að staðfesta að mælar raffangs (með AC hleðslu) skyldu uppfylla kröfur um gerðarviðurkenningu skv. reglugerð nr. 1061/2008, verið hafnað. Kærandi byggir á því að kvörtun til Orkustofnunar hafi eingöngu snúist um túlkun á 18. gr. reglugerðar nr. 1150/2019, þ.e. um hvort ákvæðið tæki til allra raforkumæla sem falli undir reglugerðina.

Orkustofnun bendir á að kærandi hafi farið fram á að stofnunin rannsakaði þann búnað sem Orka náttúrunnar notaði þegar gjald sé tekið fyrir selt magn raforku til rafbílaeigenda, ásamt staðfestingu á því að mælar raffangs (með AC hleðslu) uppfylltu kröfur reglugerðar nr. 1150/2019, þ.e. hafi gerðarviðurkenningu í samræmi við reglugerða nr. 1061/2008 (hafi MID-mæli). Orkustofnun telur ákvörðunarorð hinnar kærðu ákvörðunar vera í samræmi við framangreint og því vandséð að um formannmarka hafi verið að ræða. Þar segi : „*Það er mat Orkustofnunar að ekki séu skilyrði til þess að gera kröfu um að mælabúnaður í hleðslustöðvum*

Þjónustuveitanda raforku (raffanga með AC hleðslu) skuli uppfylla kröfu um gerðarviðurkenningu samkvæmt reglugerð um raforkuviðskipti og mælingar nr. 1150/2019. Kröfu Ísorku ehf. um að Orkustofnun staðfesti að mælar raffangsins (með AC hleðslu) skuli uppfylla kröfur um gerðarviðurkenningu skv. reglugerð nr. 1061/2008, er hafnað“.

Þá telji kærandi vandséð hvaða valdheimilir Orkustofnun hafi til að túlka gildissvið reglugerðar nr. 1061/2008, sem heyri undir eftirlit HMS. Um framangreint vísar Orkustofnun til beiðni HMS um afstöðu og álit stofnunarinnar til þeirra krafna sem gerðar séu til mæla í hleðslustöðvum. Hvort skilgreina eigi mælana sem frádráttarmæla í skilningi 1. gr. reglugerðar nr. 1061/2008, eða með öðrum hætti. Kærandi hafi jafnframt ítrekað beiðni HMS um afstöðu Orkustofnunar við álitaefninu með fyrirspurn um hvort Orkustofnun teldi mæla í hleðslustöðvum falla undir gildissvið reglugerðar nr. 1061/2008. Orkustofnun hafnar því að hafa tekið sér valdheimildir til að túlka gildissvið reglugerðar nr. 1061/2008. Stofnunin hafi veitt HMS afstöðu og álit um málið, sem ekki geti talist bindandi fyrir afstöðu HMS. Þá hafi Orkustofnun tiltekið að reglugerð nr. 1050/2019, gerði ekki kröfu um gerðarviðurkennda mæla samkvæmt reglugerð nr. 1061/2008, og hafi sú niðurstaða verið leidd í ljós með lögskýringu af þágildandi reglugerð nr. 1051/2004, breytingu af raforkulögum um 4. mgr. 20. gr. og þeim ESB tilskipunum sem reglugerðirnar byggja á.

Ekki gætt að málshraða og leiðbeiningar skyldu stjórnýslulaga við meðferð málsins

Kærandi heldur því jafnframt fram að ekki hafi verið gætt að málshraða og leiðbeiningar skyldu við meðferð málsins. Orkustofnun hafnar þeim fullyrðingum og rekur ítarlega meðferð málsins hjá stofnuninni. Miklar áskoranir hjá Orkustofnun undanfarið auk örra og tíðra mannbreytinga hafi haft áhrif á málshraða og takmarkað rannsókn. Kvörtun kæranda hafi verið hans fimmta vegna Orku náttúrunnar. Frá því að Orkustofnun barst kvörtun kæranda þann 7. september 2022, hafi stofnunin tekið tíma til að meta gögn málsins með hliðsjón af lögum, lögskýringargögnum og markmiðum laganna. Þó að ákveðin sjónarmið hafi verið lögð til grundvallar við úrlausn þá þýði það ekki að stjórnvöld séu bundin við það að leggja ávallt sömu sjónarmið til grundvallar við ákvörðun mála. Réttarheimildir séu ekki allar jafnskýrar og settur lagatexti, innbyrðis samband geti valdið vafa um hvaða regla gildi um hvaða tilvik líkt og sé í þessu máli. Það sé því eðlilegt eftir að kvörtun hafi farið í formlegt ferli hjá stofnuninni og fleiri gögn hafi borist, hafi stofnunin í útgefnu álitinu þann 4. nóvember 2022, vikið að einhverju leyti frá þeirri afdráttarlausu afstöðu sem hafi áður komið fram í svarbréfi stofnunarinnar til HMS þann 16. maí 2022. Þá sé um að ræða málaflokk sem sé tæknilega flókinn og í hraðri þróun. Þrátt fyrir að Orkustofnun fari með raforkueftirlit þá hafi stofnunin ekki eftirlit með gerðarviðurkenndum MID-mælum sem málið fjalli um og því ekki sérþekkingu á því sviði. Orkustofnun hafi lagt mat á að regluverkið sé óskýrt og hafi gefið það út í formlegu álitinu þann 4. nóvember 2022. Vegna þeirrar réttaróvissu hafi Orkustofnun tekið tíma í að rannsaka gögn málsins til að komast að réttari niðurstöðu í kvörtunarmálinu með hliðsjón af meðalhófi og jafnræði. Í álitinu frá 4. nóvember 2022, hafi Orkustofnun bent á að ef gera skyldi íþyngjandi kröfur til aðila á markaði væri rétt að gera ráð fyrir aðlögunartíma.

Loks bendir Orkustofnun á að kæranda hafi verið leiðbeint þann 23. júní 2023, um að ekki væri litið svo á að 18. gr. reglugerðar nr. 1159/2019, gerði þá kröfu að mælar í hleðslustöðvum (hvort sem um væri að ræða í hleðslustöð með AC-hleðslu eða DC-hleðslu), hefðu gerðarviðurkenningu í samræmi við ákvæði reglugerðar nr. 1061/2008. Að því sögðu myndi stofnunin ekki gera athugasemdir við fyrirhuguð kaup kæranda á hleðslustöðvum án gerðarviðurkenndra mæla.

Orkustofnun krefst, með vísan til alls framangreinds, að hin kærða ákvörðun verði staðfest.

V. Sjónarmið kæranda við umsögnum Orku náttúrunnar og Orkustofnunar

Umsagnir Orku náttúrunnar og Orkustofnunar voru sendar kæranda til athugasemda með bréfum dagsettum 28. ágúst og 25. september 2023.

1. Orka náttúrunnar

Í athugasemdum kæranda, dags. 7. september 2022, við umsögn Orku náttúrunnar, er vísað til kæru um kröfugerð, málsástæður og málavexti. Kærandi telur ágreining málsins lúta að túlkun á 18. gr. reglugerðar nr. 1150/2019, um raforkuviðskipti og mælingar. Að mati kæranda beri að túlka ákvæðið í samræmi við orðalag þess þar sem segi að allir raforkumælar sem falli undir reglugerð nr. 1150/2019, skuli gerðarviðurkenndir í samræmi við reglugerð nr. 1061/2008, um mælifræðilegt eftirlit o.fl. Segi einnig að mælibúnaður sem notaður sé til uppgjörs raforku skuli hannaður, framleiddur og gæðaprófaður í samræmi við staðla, sbr. 1. mgr. 18. gr. reglugerðarinnar. Þá vísar kærandi einnig til 1. gr. reglugerðarinnar þar sem segi að reglugerðin gildi um raforkuviðskipti og mæli fyrir um þær lágmarkskröfur sem gerðar séu til raforkumæla o.fl. til uppgjörs á raforkuviðskiptum.

Kærandi telji að í framangreindu felist að raforkumælar, sem notaðir séu til uppgjörs raforku við sölu rafmagns í rafföngum, skuli vera hannaðir, framleiddir og gæðaprófaðir í samræmi við staðla og að reglugerðin mæli fyrir um lágmarkskröfur til slíkra raforkumæla sem notaðir séu til uppgjörs. Kærandi telur túlkun sína vera í samræmi við afstöðu HMS og álit Orkustofnunar frá maí og nóvember 2022.

Segir í athugasemdum kæranda að Orka náttúrunnar sé ósammála framangreindu og telji að túlka beri 18. gr. reglugerðar nr. 1150/2019, með öðrum hætti, þ.e. að 18. gr. reglugerðarinnar taki til alls mælibúnaðar skv. reglugerð nr. 1150/2019, nema raforkumæla í hleðslustöðvum skv. 8. gr. Í því felist sú afstaða að raforkumælar í rafföngum þurfi ekki að vera gerðarviðurkenndir þegar innheimt sé breytilegt gjald í samræmi við raforkunotkun. Í afstöðu Orku náttúrunnar þann 25. ágúst 2023, sé að finna rök fyrir þeirri túlkun. Kærandi sé ósammála og telji að gildissvið reglugerðar nr. 1061/2008, hafi enga þýðingu við túlkun á 18. gr. reglugerðar nr. 1150/2019. Máli sínu til stuðnings vísir Orka náttúrunnar til 6. gr. reglugerðar nr. 1150/2019, og fjalli um skyldur dreifiveitna, þ.m.t. ábyrgð á mælingum o.fl. Í umfjöllun Orku náttúrunnar sé hins vegar ekki bent á hið augljósa, þ.e. að 6. gr. reglugerðar nr. 1150/2019, fjalli aðeins um kröfur við mælingar á magni sem fari inn á neysluveitu en fjalli ekki um hvaða kröfur séu gerðar við mælingar í neysluveitunni. Kærandi áréttar að enginn ágreiningur sé um hlutverk dreifiveitu utan neysluveitu en hann telji að dreifiveita hafi engu hlutverki að gegna fyrir innan veitumæli, þ.e. í neysluveitu. Þannig séu mælar í neysluveitu frádráttarmælar og þar með notaðir til mælingar á seldu magni og til innra uppgjörs. Að mati kæranda sé óumdeilt að sá mælabúnaður, sem notaður sé til uppgjörs raforku skv. 8. gr. reglugerðar nr. 1150/2019, skuli hafi gerðarviðurkenningu skv. reglugerð nr. 1061/2008, sbr. skýrt orðalag 18. gr. reglugerðar nr. 1150/2019.

Með tilvísun 18. gr. reglugerðar nr. 1150/2019, til reglugerðar nr. 1061/2008, sé eingöngu verið að mæla fyrir um að allir raforkumælar sem falli undir reglugerð nr. 1150/2019, skuli uppfylla þær kröfur sem finna megj í reglugerð nr. 1061/2008. Ekkert sé því til fyrirstöðu að í reglugerð sé vísað til krafna sem finna megj í annarri reglugerð. Í því felist ekki að verið sé að rýmka gildissvið reglugerðar nr. 1061/2008, heldur aðeins mæla fyrir um að mælabúnaður sem notaður sé til uppgjörs og falli undir reglugerð nr. 1150/2019, skuli gerðarviðurkenndur í samræmi við kröfur reglugerðar nr. 1061/2008. Þá beri að hafa í huga að allur málatalibúnaður Orku

náttúrunnar byggji á því að þrengja gildissvið reglugerðar nr. 1061/2008, þannig að reglugerðin gildi aðeins um mæla dreifiveitu, en það sé í andstöðu við skýrt orðalag reglugerðarinnar sem mæli m.a. um frádráttarmæla í neysluveitu sem geti aldrei verið í eigu eða umsjón dreifiveitu.

Kærandi tekur undir að ráðherra hafi ekki enn sett reglugerð með vísan til 4. mgr. 20. gr. raforkulaga. Hins vegar liggi fyrir að með reglugerð nr. 1150/2019, sem tekið hafi gildi í desember 2019, hafi verið settar reglur sem gildi um rafföng skv. 8. gr. reglugerðarinnar. Hafi verið um innleiðingu á tilskipun 2014/94/ESB, að ræða, sem m.a. hafi verið ætlað að tryggja neytendavernd, aðgengi að hleðslustöðvum og hvaða kröfur væru gerður til hleðslustöðva sem aðgengilegar séu almenningi. Með gildistöku 8. gr. reglugerðar nr. 1150/2019, hafi orðið ljóst að önnur ákvæði reglugerðar nr. 1150/2019, giltu, eftir því við ætti, um þær hleðslustöðvar sem féllu undir 8. gr. reglugerðarinnar, þ.m.t. þar sem innheimt sé breytilegt gjald fyrir raforkunotkun. Hafi kröfur stjórnvalda því legið fyrir frá desember 2019 og sé lögskýringu Orku náttúrunnar því hafnað.

Kærandi ítrekar, sem þjónustuveitandi fjölmargra raffanga á Íslandi, að krafan um gerðarviðurkenningu raforkumæla sé alls ekki íþyngjandi fyrir þjónustuveitendur. Krafan sé skýr og sé ætlað að tryggja rétt neytenda sem geti þannig treyst á að fá afhent rétt magn rafmagns þegar um sé að ræða kaup á hleðslu á rafbíl af þjónustuveitanda sem hafi gert raffang aðgengilegt.

Í umsögn Orku náttúrunnar sé fullyrt að reglugerðir nr. 1150/2019 og nr. 1061/2008, gildi „aðeins um þann mælubúnað sem dreifiveitur starfrækja“. Kærandi vekur athygli á að fullyrðing og túlkun Orku náttúrunnar sé ekki í samræmi við skýrt orðalag og efni tilvitnaðra reglugerða. Í 1. gr. reglugerðar nr. 1150/2019, segi að með henni séu gerðar lágmarkskröfur til raforkumæla og mælubúnaðar o.fl. til uppgjors á raforkuviðskiptum. Kærandi telur óumdeilt að viðskipti við þjónustuveitanda raforku, sem geti innheimt breytilegt gjald fyrir raforkunotkun, falli undir framangreint. Mælubúnaðurinn í raffanginu sé notaður til að mæla selt magn í hverri afgreiðslu. Mælubúnaður í raffangi tengist ekki veitumæli með neinum hætti. Þannig fari hvorki mæling né uppgjör við afgreiðslu rafmagns á rafbíl í raffangi í gegnum veitumæli. Þá sé óútskýrt hvernig fullyrðing Orku náttúrunnar samræmist skýru gildissviðið reglugerðar nr. 1061/2008, sem kveði á um að hún gildi einnig gagnvart frádráttarmælum í neysluveitu, en dreifiveitur geti eðli máls samkvæmt aldrei starfrækt þann mælubúnað. Mælubúnaður í raffangi sé ávallt staðsettur í neysluveitu sem sé fyrir innan veitumæli. Kærandi ítrekar að fyrir aftan einn veitumæli geti verið tugir hleðslustöðva (og þar með tugir mæla). Veitumælir mæli þannig allt það rafmagn sem fari inn á stöðvarnar en sú mæling er ekki tengd mælingu þess sem noti raffang. Mælubúnaður raffangsins mæli aðeins það rafmagn sem notandi kaupir og greiðir fyrir samkvæmt mældu magni í samræmi við mælubúnað raffangsins.

Að mati kæranda virðist Orku náttúrunnar byggja á því að aðeins séu gerðar kröfur til mælubúnaðar í dreifiveitu en að engar kröfur og ekkert eftirlit sé með öðrum mælubúnaði, s.s. frádráttarmælum í neysluveitu.

Í umsögn Orku náttúrunnar sé fjallað um skyldur aðila skv. reglugerð 1150/2019, og tiltekið að ekki sé hægt að fallast á að aðrir aðilar, s.s. þeir sem setji upp hleðslubúnað í fasteignum, falli undir og geti talist ábyrgðaraðilar mælinga skv. 2. gr. reglugerðarinnar. Einnig sé vísað til þess að hleðslubúnaður fasteignar sé tengdur við mælubúnað dreifiveitu í viðkomandi fasteign og dreifiveita á því svæði því ábyrg fyrir mælingum á rafmagni sem inn í hana komi, sbr. 8. gr. reglugerðarinnar. Kærandi telur að þarna sé um að ræða grundvallarmisskilning Orku náttúrunnar. Annars vegar snúi krafa um mælubúnað í hleðslustöðvum í engu að hvar stöðvarnar

séu staðsettar, þ.e. í fasteignum eða annars staðar. Aðeins skipti máli hvort stöðvarnar séu gerðar aðgengilegar og að þar sé selt rafmagn samkvæmt mældu magni (að uppgjör fari fram). Hins vegar snúi umfjöllun Orku náttúrunnar aðeins að veitukerfi og veitumælum en ágreiningur máls þessa snú að því hvaða kröfur séu gerðar til mælibúnaðar í rafföngum þegar selt sé rafmagn samkvæmt mældu magni til almennings. Í slíkum tilvikum fari uppgjörið ávallt fram samkvæmt mælibúnaði hleðslustöðvarinnar og spurning sé hvort sá raforkumælir skuli gerðarviðurkenndur eða ekki. Kærandi telur að kröfur um gerðarviðurkenningu mæla séu alls ekki íþyngjandi fyrir markaðsaðila og feli þvert á móti í sér skýra, skynsama og eðlilega neytendavernd og tryggi neytendaöryggi, þar sem almenningur geti bæði treyst mælingu þegar keypt sé rafmagn samkvæmt mældu magni og haft vissu fyrir því að mælar, sem mæli slíkt selt magn rafmagns, sæti mælifræðilegu eftirlit stjórnvalda.

2. Orkustofnun

Í umsögn kæranda við athugasemdum Orkustofnunar, dags. 25. september 2023, kemur m.a. fram að kærandi telji Orkustofnun reyna að færa rök fyrir niðurstöðu sem sé í ósamræmi við skýrt orðalag gildandi reglugerðar sem stjórnvaldinu beri að fara eftir. Þá beri umsögnin með sér að hagsmunir annarra aðila hafi haft áhrif á Orkustofnun og beinlínis fullyrt að aðrir hagsmunir hafi haft þýðingu þegar stofnunin hafi vikið frá fyrri álitum og afstöðu.

Kærandi telur ástæðu til að gera athugasemdir við málavaxtalýsingu Orkustofnunar hvað varði svar stofnunarinnar við fyrirspurn HMS frá 16. maí 2022 og álit stofnunarinnar frá 4. nóvember 2022. Orkustofnun kveður álitid frá 4. nóvember 2022 hafa verið formlegt álit frá stofnuninni til HMS. Kærandi vill áréttta að í báðum tilvikum hafi niðurstaða álits Orkustofnunar verið í samræmi við málartilbúnað hans og afstöðu HMS, þ.e. að kröfur 18. gr. reglugerðar nr. 1150/2019, væru ófrávíkjanlegar, og hafi verið vitnað til þessarar afstöðu stjórnvaldsins í kærú. Í málinu liggir því fyrir tvö álit Orkustofnunar sem styðji málartilbúnað kæranda. Að mati kæranda sé í báðum tilvikum um að ræða rökstudda lagatúlkun Orkustofnunar sem birt hafi verið opinberlega. Nánar tiltekið sé í báðum tilvikum um að ræða lögfræðilegt álit Orkustofnunar á túlkun 18. gr. reglugerðar nr. 1150/2019.

Hvað varðar kröfur til mæla í hleðslustöðvum þá virðist Orkustofnun telja að raforkumælar í hleðslustöðvum séu annars staðar en í neysluveitu. Orkustofnun fjalli um að reglugerð nr. 1061/2008 og MID-tilskipunin taki aðeins til solumæla í neysluveitu og dreifiveitu, og að gildissviðið hafi ekki verið útvíkkað. Af því leiði að hvorki reglugerð nr. 1601/2008 né MID-tilskipunin geri kröfu um gerðarviðurkenningu raforkumæla á hleðslustöðvum. Orkustofnun sé því efnislega sammála kæranda um að reglugerð nr. 1061/2008, gildi um solumæla í neysluveitu. Hins vegar átti stofnunin sig ekki á að raforkumælar í hleðslustöðvum séu alltaf solumælar í neysluveitu og falli því undir reglugerð nr. 1061/2008.

Í umfjöllun Orkustofnunar um reglugerð nr. 1061/2008, segi m.a. að hún taki til „solumæla í dreifiveitu og neysluveitu og frádráttarmæla til sömu nota“. Orkustofnun staðfesti því að solumælar í neysluveitu falli undir reglugerð nr. 1061/2008, en það þýði að sala á rafmagni, s.s. sala Orku náttúrunnar á rafmagni fari í gegnum mælibúnað í neysluveitu sem skuli uppfylla kröfur reglugerðar nr. 1061/2008. Í því felist að mælar sem mæli selt magn á rafföngum falli undir gildissvið reglugerðar nr. 1061/2008, og skuli því gerðarviðurkenndir. Í umfjöllun Orkustofnunar segi einnig að þegar reglugerð nr. 1150/2019, hafi leyst reglugerð nr. 1050/2004 af hólmi, og innleitt tilskipun 2014/94/ESB, þá hafi reglugerð nr. 1150/2019, ekki aðeins tekið til raforkuviðskipta í neysluveitu og dreifiveitu, heldur einnig til raforkuviðskipta í hleðslustöðvum.

Orkustofnun virðist telja að raforkuviðskipti í hleðslustöðvum fari fram annars staðar en í neysluveitu eða dreifiveitu, án þess að það sé útskýrt nánar. Í því felist grundvallarmisskilningur því þeir raforkumælar á hleðslustöðvum sem mál þetta snúist um, séu ávallt í neysluveitu. Þeir falli því undir tilskipun nr. 2014/32/EBS (MID) sem og reglugerð nr. 1061/2008. Kærandi rekur síðan nánar efni MID-tilskipunarinnar svo og þýðingu 4. mgr. 20. gr. raforkulaga sem kveði á um heimild ráðherra til að setja reglugerð um viðskipti í hleðslustöðvum o.fl. Þau efnisatriði hafi jafnframt komið fram í kæru og verði því ekki endurtekin.

Kærandi rekur einnig fordæmisgildi fyrri álitu Orkustofnunar en stofnunin telji að þau hafi lítið sem ekkert fordæmisgildi. Kærandi telur að túlkun á 18. gr. reglugerðar nr. 1150/2019, feli í sér skýra lögskýringu á orðalagi ákvæðisins og því sé ekki um matskennda ákvörðun að ræða. Ákvæðið veiti Orkustofnun ekki heimild til að framkvæma einhvers konar stjórnáslagslegt mat, heldur sé um að ræða skýrt ákvæði sem skuli túlka með hefðbundinni orðskýringu. Kærandi sé því ósammála afstöðu Orkustofnunar og vísar til umfjöllunar um breytingar á stjórnáslagsframingvæmd. Stofnuninni hafi verið óheimilt að falla frá fyrri álitum nema á grundvelli nýrra laga (reglugerðar) eða þar sem lagatúlkun Orkustofnunar hafi verið hnekkt af æðra stjórnvaldi eða dómstólum. Ekkert slíkt liggja fyrir í máli þessu. Kærandi telur að um hafi verið að ræða lagalegt álit stofnunarinnar um hvernig beri að túlka 18. gr. reglugerðar nr. 1150/2019, sem hafi verið staðfest 4. nóvember 2022 og birt opinberlega, sem verði að leggja til grundvallar og stofnuninni hafi vegna skorts á lagaheimild verið óheimilt að víkja frá. Til þess hefði þurft reglugerðarbreytingu eða úrskurð dómstóla eða æðra stjórnvalds.

Kærandi rekur einnig umfjöllun Orkustofnunar um þýðingu gildissviðs reglugerðar nr. 1061/2008 fyrir úrlausn málsins en hann er henni ósammála. Það sé ekkert sem banni tilvísun með þeim hætti sem gert sé í 18. gr. reglugerðar nr. 1150/2019, þ.e. að mælíbúnaður sem falli undir reglugerð nr. 1150/2019, skuli uppfylla kröfur samkvæmt annarri reglugerð. Í öðru lagi sé fullyrðing Orkustofnunar um að gildissvið reglugerðar nr. 1061/2008, sé með einhverjum hætti þrengra en gildissvið reglugerðar nr. 1150/2019, ekki rétt. Þvert á móti hafi Orkustofnun fullyrt að reglugerð nr. 1061/2008, gildi um mæla í neysluveitu, en ekki áttað sig á að hleðslustöðvar séu ávallt í neysluveitu. Með öðrum orðum sé mælíbúnaður í hleðslustöðvum, þ.m.t. skv. 8. gr. reglugerðar nr. 1150/2019, ávallt í neysluveitu og falli þar með undir gildissvið reglugerðar nr. 1061/2008. Af því leiði að slíkur mælíbúnaður heyri undir eftirlit HMS.

Hvað varði túlkun evrópskra eftirlitsaðila þá ítrekar kærandi að tilskipun nr. 2014/32/ESB (MID) gildi um mælíbúnað í neysluveitu og að raforkumælar í hleðslustöðvum séu ávallt í neysluveitu og að með gildistöku reglugerðar nr. 1150/2019, hafi íslensk stjórnvöld tekið þá ákvörðun að mælíbúnaður í tilteknum hleðslustöðvum skyldi uppfylla kröfur 18. gr. reglugerðarinnar. Norsk yfirvöld viðurkenna að hafa ekki fylgt eftir reglunum í framkvæmd. Kærandi telur að getuleysi norskra eftirlitsaðila til að framfylgja eigin laga- og regluverki geti með engum hætti „leitt til“ þess að íslenskt stjórnvald víki frá túlkun íslenskra laga og reglna. Einnig vill kærandi benda á að skýrslan sem Orkustofnun vísi til sé ekki frá Justervesnet heldur NordCharge. Orkustofnun kjósi að horfa fram hjá túlkun LegalEVcharge, en NordCharge sé aðili að þeim samtökum, sem fari ítarlega yfir lagalega túlkun evrópska eftirlitsaðila með mælíbúnaði og hvort raforkumælar í hleðslustöðvum skuli uppfylla kröfur MID-tilskipunarinnar. Lagaleg niðurstaða þeirra sé ótvíræð, þ.e. að þeir raforkumælar sem falli undir kærufni málsins, þ.e. raforkumælar í AC hleðslustöðvum þar sem verið sé að selja almenningi rafmagn samkvæmt mældu magni, hafi frá upphafi fallið undir MID-tilskipunina.

Loks vekur kærandi athygli á því að í ákvörðunarorðum hinnar kærðu ákvörðunar sé tiltekið að reglugerð nr. 1150/2019, geri ekki kröfu um gerðarviðurkennda mæla samkvæmt reglugerð nr.

1061/2008, þrátt fyrir að það segi beinlínis í reglugerðinni. Þá vísi Orkustofnun til þess að þessi niðurstaða sé „leidd í ljós“ með lögskýringu af þágildandi reglugerð nr. 1050/2004, breytingarlögum nr. 74/2021 um 4. mgr. 20. gr. raforkulaga og þeim ESB tilskipunum sem reglugerðirnar byggja á. Áréttar kærandi allt sem áður hafi komið fram þ.m.t. (i) að skýrt orðalag 18. gr. reglugerðar nr. 1150/2019, geri kröfu um gerðarviðurkenningu mælíbúnaðar, (ii) að reglugerð nr. 1050/2004, hafi verið efnislega breytt með gildistöku reglugerðar nr. 1150/2019, þar sem hleðslustöðvar séu felldar undir reglugerðina skv. 8. gr., (iii) að Orkustofnun breyti eigin lagatúlkun án laga- eða reglugerðarbreytingar eða ákvörðunar æðra stjórnvalds, (iv) að niðurstaða Orkustofnunar sé í andstöðu við afstöðu HMS sem eftirlitsaðila með mælábúnaði, (v) að reglugerð nr. 1050/2004, og breyting á raforkulögum nr. 74/2021, geti ekki haft neina þýðingu fyrir niðurstöðu málsins, og (vi) að niðurstaða Orkustofnunar sé í andstöðu við ákvæði gildandi tilskipana og eftirlitsaðila með mælafræðilegu eftirliti í nágrannaríkjum.

VI. Sjónarmið Orku náttúrunnar við umsögn kæranda og frekari athugasemdir kæranda

1.

Umsagnir kæranda og Orkustofnunar voru sendar Orku náttúrunnar til upplýsinga og eftir atvikum athugasemda. Athugasemdir Orku náttúrunnar bárust þann 25. september 2023. Þar er m.a. áréttað að í grundvallaratriðum hafi Orka náttúrunnar komið afstöðu sinni á framfæri og er vísað til þess um að hafna beri kröfum kæranda.

Orka náttúrunnar telur mikilvægt að settar verði skýrar reglur um kröfur til hleðslubúnaðar og mælt verði fyrir um hvernig haga beri mælingu á því rafmagni sem selt sé um búnaðinn. Hafi Orka náttúrunnar byggt á því að það sé mikilvægt m.t.t. hagsmuna neytenda, innflytjenda búnaðar, söluaðila búnaðar og þjónustuveitenda. Slíkar reglur hafi hins vegar ekki verið settar líkt og fyrir liggja og fram komi í hinni kærðu ákvörðun. Orku náttúrunnar sé kunnugt um að í ráðuneytinu fari nú fram skoðun á setningu heildstæðra reglna um hleðslubúnað, sbr. kröfu 4. mgr. 20. gr. raforkulaga.

Í umsögn kæranda komi fram að „*Ekkert er því til fyrirstöðu að í reglugerð sé vísað til krafna sem finna má í annarri reglugerð. Í því felst ekki að verið sé að rýmka gildissvið reglugerðar nr. 1061/2008, heldur aðeins mæla fyrir um að mælábúnaður sem notaður er til uppgjors og falli undir reglugerð nr. 1150/2019, skuli uppfylla þær kröfur sem finna má í reglugerð nr. 1061/2008*“. Orka náttúrunnar getur ekki tekið undir þetta enda væri þá hægt að ákveða með einu pennastriki um auknar skyldur annars ráðuneytis og stofnana þess með mælum sem reglur þess sjálfs taki ekki þegar til. Það myndi beinlínis orka tvímælis með hliðsjón af meginreglum stjórnsýsluréttar um valdmörk einstakra stjórnvalda sem fari með tiltekna málaflokka.

Þó tilskipun nr. 2014/94/ESB um uppbyggingu grunnvirkja fyrir óhefðbundið eldsneyti, hafi verið innleidd hér á landi sé mikilvægt að hafa í huga hvaða grunnkröfur hún geri og hvaða svigrúm hún eftirláti aðildarríkjum til innleiðingar á þeim efnisatriðum sem hún ekki tilgreini. Innendar reglur um mælábúnað sé að finna í lögum og reglum sem sett séu af menningar- og viðskiptaráðherra og beri hann ábyrgð á innleiðingu m.a. tilskipun nr. 2014/32/ESB (MID). Ráðherra hafi ekki til þess nýtt sér það svigrúm sem framangreind tilskipun veiti. Séu reglur hér á landi því þannig að þær geri einungis kröfu til gerðarviðurkenningar fyrir mæla í dreifiveitu og neysluveitu. Vandséð sé á hvaða grunni hægt væri að líta svo á að úrskurðarnefnd sem starfi á grundvelli raforkulaga gæti útvíkkað reglur áður nefnds ráðherra á sviði mælinga. Með því væri hún að fara út fyrir valdheimildir sínar sem byggist á raforkulögum.

Orka náttúrunnar tekur undir það sem fram komi í umsögn Orkustofnunar um að álit stofnunarinnar sem veitt hafi verið HMS, geti ekki verið bindandi í máli þessu. Ekki verði séð að fyrri álit stofnunarinnar sem ekki hafi byggt á ítarlegri rannsókn og greiningu á regluverkinu geti verið bindandi þegar nánari rannsókn leiði annað í ljós. Sé því þ.a.l. mótmælt að horfið verði til fyrri túlkunar Orkustofnunar sem hafi að engu byggt á þeim ábendingum sem Orka náttúrunnar hafi komið á framfæri við stofnunina, HMS og Neytendastofu.

Orka náttúrunnar gerir verulegar athugasemdir við fullyrðingu kæranda um að frádráttarmælar í neysluveitu geti aldrei verið í eigu eða umsjón dreifiveitu. Ekkert í reglunum leggi bann við því að dreifiveitur eigi og reki frádráttarmæla. Dæmi séu um að dreifiveitur s.s. Veitur, hafi átt slíka mæla og leigt út til viðskiptavina sem notað hafi þá í innbyrðis uppgjöri sín á milli.

Varðandi þá athugasemd kæranda að Orka náttúrunnar hafi ekki mótmælt að reglugerð nr. 1150/2019, gildi um frádráttarmæla þá gildi hún sannarlega um slíka mæla þó kærandi virðist álykta að Orka náttúrunnar sé ósammála því. Mælar í hleðslubúnaði séu hins vegar ekki frádráttarmælar og á því byggt kærandi málatilbúnað sinn ekki heldur.

Loks biðst Orka náttúrunnar velvirðingar á misritun sem kærarandi hafi bent á, og áréttar að umsögn Orku náttúrunnar eigi við hvort sem um sé að ræða hleðslubúnað í fasteignum eða annarsstaðar.

2.

Athugasemdir Orku náttúrunnar voru sendar kæranda til upplýsinga. Kærandi sendi inn frekari athugasemdir, dags. 29. september 2023, þar sem fram kemur að HMS, sem sé eftirlitsaðili með mælibúnaði á Íslandi, sé bæði sammála kæranda og fyrri álitum Orkustofnunar, um að mælar í hleðslustöðvum skuli gerðarviðurkenndir. Í gögnum málsins sé hvergi að finna umfjöllun þess efnis að HMS eða Orkustofnun taki undir málatilbúnað Orku náttúrunnar um að tilvísun 18. gr. reglugerðar nr. 1150/2019, í reglugerð nr. 1068/2008, sé með einhverjum hætti ólögleg eða að með tilvísuninni sé vegið að valdmörkum stjórnvalda.

Kærandi telur að enginn ágreiningur geti verið um aðskilnað veitustarfsemi og sölustarfsemi orkufyrirtækja s.s. innan samstæðu Orkuveitu Reykjavíkur. Um verkefni og hlutverk veitufyrirtækja sé m.a. fjallað í 16. gr. raforkulaga. Hlutverk dreifiveitu sé að annast dreifingu þeirra raforku sem komi frá flutningskerfinu og þeim virkjunum sem framleiði beint inn á dreifikerfi hennar. Almennur notandi tengist svo við dreifiveitu í gegnum veitumæli en dreifiveita hafi engu hlutverki að gegna í neysluveitunni, þ.e. fyrir innan veitumælinn. Það sé líklega ekki hægt að útiloka að í einstökum tilvikum sé dreifiveita enn leigusali mælis, en það sé leigutaki, þ.e. hinn almenni notandi, sem sé skráður „eigandi“ mælisins hjá sölufyrirtæki raforku, ekki dreifiveitan, og það sé til þess eignarhalds sem kærandi vísi til. Í dæmaskyni megi nefna Orku náttúrunnar sem selji rafmagn samkvæmt seldu magni á hleðslustöð en þar sé raforkumælirinn í hleðslustöðinni í neysluveitu. Í slíku tilviki þá sé það mælirinn í hleðslustöðinni sem mæli selt magn rafmagns og Orka náttúrunnar nýti þann mæli (sem sé í hleðslustöðinni) til innra uppgjörs (t.d. milli annarra hleðslustöðva) við gjaldtöku á sameiginlega mældu magni, sem mælt sé í veitumæli. Að mati kæranda leiki enginn vafi á því að þeir mælar sem Orka náttúrunnar vísi til og Veitur hafi boðið til leigu til innra uppgjörs í neysluveitu, hafi þurft að sæta kröfum um gerðarviðurkenningu eftir gildistöku reglugerðar nr. 1061/2008.

Nú hafi Orka náttúrunnar tekið að sér fyrra hlutverk Veitna og bjóði raforkumæla til leigu á sama stað og fyrri mælar Veitna, þ.e. í neysluveitu. Í tilviki Orku náttúrunnar sé mælubúnaðurinn staðsettur inn í hleðslustöð sem Orka náttúrunnar leigi til húsfélaga, fyrirtækja og almennings. Sami mælubúnaður sé notaður til gjaldtöku og innra uppgjors til almennings. Orka náttúrunnar byggir á því að ekki séu gerðar sömu kröfur til mælubúnaðarins og áður, þvert gegn skýru orðalagi 18. gr. reglugerðar nr. 1150/2019.

3.

Með tölvupósti, dags. 2. október 2023, benti Orka náttúrunnar á að ekki væru leigðir út mælar líkt og kærandi fullyrti. Mælar á skilum dreifingar og neyslu sé reknir af viðeigandi veitu t.d. Veitum, og Orka náttúrunnar tengi sínar stöðvar við þann mæli. Orka náttúrunnar greiði hins vegar af notkun mælis til dreifiveitunnar og selji rafmagn um hleðslustöðvar til notenda sem sé heildarkostnaður fyrir dreifingu, flutning og rafmagn, þ.e. Orka náttúrunnar sé þá þjónustuveitandi. Að því er Orka náttúrunnar komist næst sé fyrirkomulag kæranda það sama í sumum húsfélögum.

VII. Niðurstaða

Í máli þessu er deilt um hvort mælar á AC-hleðslustöðvum, þar sem selt er rafmagn til almennings samkvæmt mældu magni, falli undir 18. gr. reglugerðar nr. 1150/2019, skuli gerðarviðurkenndir samkvæmt þeirri reglugerð, sbr. reglugerð nr. 1061/2008. Í hinni kærðu ákvörðun er komist að þeirri niðurstöðu að mælubúnaður sem notaður sé til að mæla magn rafmagns við uppgjör sölu á rafmagni til almennings þurfi ekki að vera gerðarviðurkenndur.

Kærandi krefst þess að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi. Túlka beri ákvæði 18. gr. í samræmi við orðalag þess þar sem segi að allir raforkumælar sem falli undir reglugerð nr. 1150/2019, skuli gerðarviðurkenndir í samræmi við reglugerð nr. 1061/2008, um mælifræðilegt eftirlit o.fl.

Orkustofnun krefst þess að hin kærða ákvörðun verði staðfest. Reglugerð nr. 1061/2008, gildi um raforkumæla sem séu solumælar í dreifiveitu og um frádráttarmæla. Þeir mælar sem reglugerðin taki til skuli uppfylla kröfur hennar og sæta mælifræðilegu eftirliti samkvæmt henni. Því séu ekki lagaskilyrði til að gera kröfu um að mælubúnaður í hleðslustöðvum þjónustuveitenda raforku skuli uppfylla kröfu um gerðarviðurkenningu skv. reglugerðinni.

Orka náttúrunnar krefst þess að hin kærða ákvörðun verði staðfest. Einungis solumælar dreifiveitu og frádráttarmælar falli undir gildissvið reglugerðar nr. 1061/2008, en ekki annars konar mælar á forræði annarra aðila. Ákvæði 2. gr. og 6. gr. reglugerðar nr. 1150/2019, styðji þessa túlkun en í 2. gr. séu ábyrgðaraðilar mælinga skilgreindir sem flutningsfyrirtæki og dreifiveitur en í 6. gr. sé fjallað um um skyldur dreifiveitna og að dreifiveita beri ábyrgð á mælingum og ómældri áætlaðri orkunotkun á sínu dreifiveitusvæði. Gildissvið reglugerðar nr. 1061/2019, verði ekki rýmkað með 18. gr. reglugerðar nr. 1150/2019, þannig að hún taki einnig til mæla í hleðslubúnaði.

1.

Rétt er að skoða nánar ákvæði raforkulaga nr. 65/2003, reglugerð nr. 1150/2019, um raforkuviðskipti og mælingar, reglugerð nr. 1061/2008, um mælifræðilegt eftirlit með raforkumælum, og reglugerð nr. 876/2016, um mælitæki, svo og tilskipun 2014/94/ESB, um uppbyggingu grunnvirkja fyrir óhefðbundið eldsneyti og tilskipun 2014/32/ESB (MID), um samræmingu laga aðildarríkjanna sem bjóða mælitæki fram á markaði.

Um markmið raforkulaga er fjallað í 1. gr. Þar kemur fram að markmið laganna sé að stuðla að hagkvæmu raforkukerfi og efla þannig atvinnulíf og byggð í landinu. Í því skyni skal m.a. skapa forsendur fyrir samkeppni í vinnslu og viðskiptum með raforku, með þeim takmörkunum sem nauðsynlegar reynast vegna öryggis raforkuafhendingar og annarra almannahagsmuna, sbr. 1. tl. 1. mgr., stuðla að skilvirkni og hagkvæmni í flutningi og dreifingu raforku, sbr. 2. tl. 1. mgr., einnig skal tryggja fullnægjandi raforkuafhendingu, hagsmuni neytenda og neytendavitund á raforkumarkaði, sbr. 3. tl. 1. mgr., stuðla að nýtingu endurnýjanlegra orkugjafa og taka tillit til umhverfissjónarmiða, sbr. 4. og 5. tl. 1. mgr. 1. gr.

Í 20. gr. laganna er fjallað um orkuviðskipti. Þar er m.a. kveðið á um að nánari reglur um viðskipti með raforku skulu settar í reglugerð, sbr. 3. mgr. Reglugerð nr. 1150/2019, um raforkuviðskipti og mælingar, er sett með vísan til þessarar reglugerðarheimildar. Í 4. mgr. 20. gr. er kveðið á um að ráðherra skuli í reglugerð kveða nánar á um viðskipti á hleðslustöðvum fyrir rafknúin ökutæki sem séu aðgengilegar almenningi. Í slíkri reglugerð skuli mæla fyrir um rekstur slíkra hleðslustöðva og skilgreina tæknilegar kröfur sem gerðar séu til þeirra. Í greinargerð með frumvarpi til breytinga á raforkulögum nr. 74/2021, kemur fram um orkuviðskipti við hleðslustöðvar:

Með frumvarpinu er lagt til að sett verði reglugerðarheimild fyrir viðskipti á hleðslustöðvum fyrir rafknúin ökutæki. Í Orkustefnu fyrir Ísland til ársins 2050 kemur fram að innviðir til orkuskipta verða að vera til reiðu með greiðu aðgengi fyrir alla landsmenn að þeim orkutegundum sem verða ofan á við orkuskiptin. Í þessu skyni er æskilegt að tryggja sem hagkvæmasta uppbyggingu hleðslustöðva um land allt í samræmi við markmið raforkulaga um skilvirkni og hagkvæmni. Talið er rétt að fjalla nánar um það í sérstakri reglugerð og er því með frumvarpinu lagt til að sett verði sérstök reglugerðarheimild þess efnis.

Þessi reglugerð hefur ekki verið sett.

Reglugerð nr. 1150/2019, um raforkuviðskipti og mælingar, tekur til raforkuviðskipta, þar sem hlutverki, réttindum og skyldum þeirra sem stunda viðskipti með raforku er lýst. Þá eru með reglugerðinni gerðar lágmarkskröfur um raforkumæla og mælabúnað, mælingu raforku, skráningar og meðhöndlun mæligilda og miðlun upplýsinga til uppgjörs á raforkuviðskiptum. Í 2. gr. koma fram skilgreiningar. Skilgreining á ábyrgðaraðila mælinga er „Flutningsfyrirtæki og dreifiveita“. Raffang er hvers konar hlutur sem að einhverju leyti kemur að gagni við nýtingu raforku, þ.e. til vinnslu, flutnings, dreifingar, geymslu, mælinga, breytingar og notkunar raforku, s.s. spennar, hreyflar, mælitæki, neyslutæki, varnarbúnaður, hleðslustöðvar, hafnartengingar og búnaður til raflagna. Þjónustuveitandi er aðili sem veitir almennum notanda tímabundinn aðgang að raffangi til notkunar raforku innan fasteignar, lóðar eða athafnasvæðis og hefur milligöngu um öflun raforku frá sölufyrirtæki og greiðir dreifiveitu fyrir dreifingu, sem tengist nýtingu aðstöðunnar. Með þjónustuveitanda raforku er átt við aðila sem starfrækir hleðslustöðvar, hafnartengingar og tengingar á tjaldsvæðum.

Í II. kafla er fjallað um skyldur raforkufyrirtækja sem eru vinnslufyrirtæki, sölufyrirtæki, flutningsfyrirtæki og dreifiveitur.

Um raforkuviðskipti er fjallað í III. kafla reglugerðarinnar. Forsenda raforkuviðskipta almennra notanda er að viðkomandi sé skráður viðskiptavinur dreifiveitu á tilteknum notkunarstað, að neysluveita hans sé tengd dreifikerfinu og að hann hafi gert raforkusölusamning við sölufyrirtæki. Raforkusölusamningur er ekki bundinn notkunarstað. Við tengingu neysluveitu

kemst á tengisamningur milli dreifiveitu og almenns notanda, sbr. 1. og 2. mgr. 7. gr. Um raforkuviðskipti sölufyrirtækis sem er í hlutverki þjónustuveitanda raforku fer skv. 8. gr., sbr. 9. mgr. 7. gr. Ákvæði 8. gr fjallar um þjónustuveitanda raforku. Þar kemur fram að þjónustuveitandi raforku getur innheimt gjald fyrir raforkunotkun með föstu gjaldi fyrir nýtingu aðstöðu sinnar, eða tekið fast gjald fyrir aðstöðu og breytilegt gjald í samræmi við raforkunotkun, sbr. 1. mgr. Starfsemi samkvæmt 1. mgr. er hægt að reka án þess að hafa söluleyfi hjá Orkustofnun, sbr. 2. mgr. Um tæknilegar kröfur til mælubúnaðar er fjallað í V. kafla. Ákvæði 18. gr. fjallar um hönnun, framleiðslu og prófun mælubúnaðar (staðlar fyrir mælubúnað). Mælubúnaður, sem notaður er til uppgjors raforku skal hannaður, framleiddur og gæðaprófaður í samræmi við gildandi íslenska, evrópska og/eða alþjóðlega staðla, í þessari röð. Undir þetta falla allar gerðir raforkumæla, straumspenna og spennuspenna. Allir raforkumælar sem falla undir þessa reglugerð skulu hafa gerðarviðurkenningu skv. reglugerð um mælifræðilegt eftirlit með raforkumælum nr. 1061/2008.

Reglugerð nr. 1061/2008, um mælifræðilegt eftirlit með raforkumælum, gildir um raforkumæla sem eru sölumælar í dreifiveitu fyrir raunorku til almennra notenda í lágspennu dreifikerfi og um frádráttarmæla til sömu nota. Mælar sem reglugerðin tekur til skulu uppfylla þær kröfur og sæta því mælifræðilega eftirliti sem kveðið sé á um í reglugerðinni og þeim reglum sem hún vísar til. Setja má á markað og taka í notkun skv. 1. mgr. EBE mæla, mæla með íslenskt vottorð og MID-mæla, sbr. 1. gr. reglugerðarinnar. Í 2. gr. koma fram skilgreiningar. EBE mælar eru raforkumælar sem hafa gilda EBE-gerðarviðurkenningu, bera rétt merki þar um og eru innsiglaðir, sbr. reglugerð nr. 129/1994, um mælitæki og aðferðir við mælifræðilegt eftirlit, sbr. 8. tl. Frádráttarmælir er sölumælir sem mælir hluta af einmælingu afhentrar raforku um sameiginlega heimtaug, til undirnotanda í eigendafélagi o.fl. sbr. 25. gr. reglugerðar nr. 1040/2005, um framkvæmd raforkulaga, sbr. 9. tl. MID-mælar eru raforkumælar sem hvorki hafa fullgilda EBE-gerðarviðurkenningu né íslenska gerðarviðurkenningu fyrir 30. október 2006 og sem falla undir ákvæði í viðauka MI-003, sbr. reglugerð nr. 465/2007, um innleiðingu á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2004/22/EB, um mælitæki, sbr. 12. tl. og sölumælir er raforkumælir sem notaður er til uppgjors á sölu raforku, sbr. reglugerð nr. 1050/2004, um raforkuviðskipti og mælingar. Neytendastofa, nú HMS, fer með eftirlit með því að farið sé að ákvæðum reglugerðarinnar og annast markaðseftirlit í samræmi við viðauka við reglugerð nr. 465/2007, um innleiðingu á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2004/22/EB, nú tilskipun 2014/32/ESB um mælitæki (MID tilskipun) og ákvæði laga nr. 91/2006, um mælingar, mæligrunna og vigtarmenn.

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2014/94/ESB frá 22. október 2015, um uppbyggingu grunnvirkja fyrir óhefðbundið eldsneyti, var getið í ákvörðun sameiginlegu EES nefndarinnar nr. 23/2018, frá 9. febrúar 2018, um breytingu á XIII. viðauka við EES samninginn. Tilskipunin var m.a. innleidd með reglugerð nr. 1150/2019, og felur í sér skyldur ríkja til að móta sér stefnu hvað varðar uppbyggingu innviða vegna óhefðbundins/vistvæns eldsneytis, þ.m.t. hleðslustöðva fyrir rafbíla og stöðva fyrir bifreiðar sem nota jarðgas eða vetni. Markmið tilskipunarinnar er að minnka umhverfisáhrif með því að draga úr notkun jarðefnaeldsneytis í samgöngum. Tilskipunin kveður ekki á um gerðarviðurkenningu raforkumæla. Tilskipunin er til endurskoðunar.

Í tilskipun 2014/32/ESB (MID), um samræmingu laga aðildarríkjanna um að bjóða mælitæki fram á markaði, eru fastsettar kröfur sem mælitæki verða að uppfylla ef ætlunin er að bjóða þau fram á markaði og/eða taka í notkun fyrir mælingarverkefni sem um getur í 1. mgr. 3. gr., sbr. 1. gr. Tilskipunin gildir um mælitæki sem skilgreind eru í viðaukum III. til XII um sérstök tæki,

þ.m.t. raforkumæla fyrir raunorku. V. viðauki fjallar um raforkumæla fyrir raunorku sem ætlaðir eru til notkunar á heimilum, í viðskiptum og smáíðnaði.

2.

Ágreiningur máls þessa varðar gildissvið 18. gr. reglugerðar nr. 1150/2019, um raforkuviðskipti og mælingar, og hvort hún taki til viðskipta með heimahleðslu (AC) í fjölbýlum. Í ákvæðinu kemur fram að allir raforkumælar sem falla undir reglugerðina skuli hafa gerðarviðurkenningu skv. reglugerð um mælifræðilegt eftirlit með raforkumælum nr. 1061/2008.

Kærandi kvartaði til Orkustofnunar yfir mælabúnaði í tilteknum rafföngum Orku náttúrunnar þar sem selt rafmagn samkvæmt magni uppfyllti ekki kröfur reglugerðar nr. 1150/2019, sbr. reglugerð nr. 1061/2008. Krafðist kærandi þess að Orkustofnun rannsakaði þann búnað sem Orka náttúrunnar notar þegar gjald er tekið fyrir selt magn raforku til rafbílaeigenda og að stofnunin staðfesti hvort mælar rafangsins (með AC hleðslu) uppfyllti kröfur reglugerðar nr. 1150/2019, þ.e. hafi gerðarviðurkenningu í samræmi við reglugerð nr. 1061/2008 (hafi MID mæli).

Í ákvörðunarorðum hinnar kærðu ákvörðunar, dags. 23. júní 2023, segir að það sé mat Orkustofnunar að ekki séu skilyrði til þess að gera kröfur um að mælabúnaður í hleðslustöðvum þjónustuveitanda raforku (raffanga með AC hleðslu) skuli uppfylla kröfu um gerðarviðurkenningu samkvæmt reglugerð nr. 1150/2019. Er kröfu kæranda um að Orkustofnun staðfesti að mælar raffangs (með AC hleðslu) skuli uppfylla kröfur um gerðarviðurkenningu samkvæmt reglugerð nr. 1061/2008, hafnað. Enn fremur telur Orkustofnun að mælabúnaður í hleðslustöðvum Orku náttúrunnar sé ekki haldinn þeim annmörkum sem ástæða sé að taka til skoðunar.

Í málinu er fram komið að þann 12. júní 2023 barst Orkustofnunun erindi kæranda en honum hefði boðist að fjárfesta í hleðslustöðum án gerðarviðurkenndra mæla á sérstaklega hagstæðu verði. Var óskað eftir leiðbeiningum stofnunarinnar um „hvort gerðar séu kröfur um gerðarviðurkennda raforkumæla í hleðslustöðvum.“ _ Um var að ræða hleðslustöðvar án MID mælis og skjás. Af því tilefni sendi Orkustofnun kæranda leiðbeiningar stofnunarinnar vegna MID mæla í hleðslustöðvum sama dag og hin kærða ákvörðun var birt, þ.e. þann 23. júní 2023. Í svarbréfi Orkustofnunar til kæranda með tölvupósti var vísað til niðurstöðu ákvörðunar nr. 2/2023 og niðurstöðu hennar um að ekki sé litið svo á að 18. gr. reglugerðar nr. 1159/2019 geri þá kröfu um að mælar í hleðslustöðvum (hvort sem um ræðir í hleðslustöð með AC-hleðslu eða DC-hleðslu) hafi gerðarviðurkenndan mæli í samræmi við ákvæði reglugerðar nr. 1061/2008. Geri stofnunin ekki athugasemdir við fyrirhuguð viðskipti kæranda.

3.

Valdheimildir úrskurðarnefndar taka samkvæmt raforkulögum til stjórnvaldsákvæðana sem Orkustofnun tekur á grundvelli laga þessara og varða verkefni er lúta ekki að veitingu, endurskoðun og afturköllun leyfa skv. 1. mgr. 4. gr., 2. mgr. 9. gr. og 2. mgr. 11. gr. Nefndin er því aðeins bær til að fjalla um gildissvið reglugerðar nr. 1150/2019, um raforkuviðskipti og mælingar, sem sett er á grundvelli raforkulaga en ekki gildissvið reglugerðar nr. 1061/2008 sem sett er á grundvelli laga nr. 91/2006, um mælingar, mæligrunna og vigtarmenn og heyrir undir HMS.

Ákvæði 20. gr. raforkulaga fjallar um orkuviðskipti, og er reglugerð nr. 1150/2019, sett á grundvelli 3. mgr. 20. gr. Samkvæmt lagaákvæðinu skal mælt fyrir um nánar tilgreind atriði í

reglugerð og varða þau eingöngu starfsemi vinnslu-, flutnings-, dreifi- og sölufyrirtækja. Í 4. mgr., sem bættist við 20. gr. með lögum nr. 74/2021, er hins vegar að finna sérstakt ákvæði um hleðslustöðvar og áskilnað um að ráðherra setji í reglugerð fyrirmæli um rekstur þeirra og skilgreini tæknilegar kröfur sem til þeirra eru gerðar.

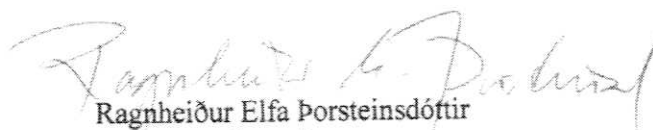
Nefndin lítur svo á að við túlkun á 18. gr. reglugerðar nr. 1150/2019 og mat á því hvort hleðslustöðvar falli undir ákvæðið, beri að líta til efnis reglugerðarheimildarinnar í 3. mgr. 20. gr. sem varðar m.a. hvernig staðið skuli að mælingum og uppgjöri milli vinnslu-, flutnings-, dreifi- og sölufyrirtækja. Sé ákvæðið skýrt samkvæmt orðanna hljóðan falla hleðslustöðvar ekki þar undir. Áðurnefnd breyting á 20. gr. raforkulaga, þar sem 4. mgr. var bætt við með lögum nr. 74/2021, rennir og stoðum undir þá skýringu að reglugerðarheimildin í 3. mgr. 20. gr. taki ekki til hleðslustöðva. Verður ekki annað ráðið af 4. mgr. 20. gr. en að ætlunin hafi verið sú að settar yrðu sérstakar reglur um hleðslustöðvar, rekstur þeirra og tæknilegar kröfur sem eru gerðar til þeirra. Nefndin tekur því undir með Orkustofnun að rétt sé að túlka 18. gr. reglugerðar nr. 1150/2019 með hliðsjón af þessu og öðrum ákvæðum reglugerðarinnar eins og rakið er í hinni kærðu ákvörðun, eftir því sem við á.

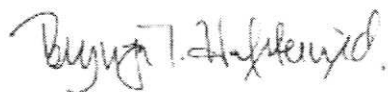
Til að skýra nánar þær tæknilegu kröfur sem gera á til hleðslustöðva áréttar nefndin mikilvægi þess að reglugerð, þar sem kveðið er nánar á um viðskipti á hleðslustöðvum fyrir rafknúin ökutæki sem eru aðgengileg fyrir almenning, verði sett í samræmi við afdráttarlaus fyrirmæli 4. mgr. 20. gr. raforkulaga.

Með vísan til framangreinds bera að staðfesta hina kærðu ákvörðun um að ekki séu skilyrði til þess að gera kröfu um að mælabúnaður í hleðslustöðvum þjónustuveitenda raforku (raffanga með AC hleðslu) skuli uppylla kröfu um gerðarviðurkenningu skv. reglugerð nr. 1150/2019, um raforkuviðskipti og mælingar.

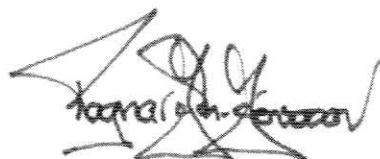
Úrskurðarorð

Hina kærða ákvörðun Orkustofnunar, frá 23. júní 2023, er staðfest.


Ragnheiður Elfa Þorsteinsdóttir
formaður



Brynja Ingunn Hafsteinsdóttir



Ragnar Jóhann Jónsson