

**Úrskurður**  
**úrskurðarnefndar raforkumála**  
**í máli nr. 3/2022**  
**Kæra Orku náttúrunnar ohf.**  
**á ákvörðun**  
**Orkustofnunar**

---

Þann 24. maí 2023 kvað úrskurðarnefnd raforkumála upp úrskurð vegna kæru Orku náttúrunnar ohf., (kærandi), Bæjarhálsi 1, 110 Reykjavík, á ákvörðun Orkustofnunar, Grensásvegi 8, 108 Reykjavík. Málið hefur fengið númerið 3/2022.

**I. Kæruefni og kröfur**

Kærandi kærði þann 17. október 2022, ákvörðun Orkustofnunar frá 24. september 2022, um að kærandi hafi brotið gegn 1. mgr. 8. gr. reglugerðar um raforkuviðskipti og mælingar nr. 1150/2019, og álagningu stjórnvaldssektar. Kærandi krefst þess að hin kærða ákvörðun, þar sem komist er að þeirri niðurstöðu að kærandi hafi brotið gegn 1. mgr. 8. gr. reglugerðarinnar, með því að tryggja ekki með fullnægjandi hætti aðgengi og þar með fyrirvaralausan aðgang almennings að hleðslustöðvum, verði felld úr gildi. Einnig er þess krafist að stjórnvaldssekt að fjárhæð 500.000 kr. verði felld úr gildi.

Orkustofnun og Ísorka ehf. krefjast þess að hin kærða ákvörðun verði staðfest.

**II. Málsvik**

Í máli þessu er deilt um hvort hleðslustöðvar kæranda uppfylli skilyrði 8. gr. reglugerðar nr. 1150/2019, um raforkuviðskipti og mælingar. Samkvæmt ákvæðinu skulu hleðslustöðvar sem aðgengilegar eru almenningi bjóða upp á fyrirvaralaus hleðslu án þess að gerður hafi verið samningur við hlutaðeigandi þjónustuveitanda. Kærandi telur hleðslustöðvar hans uppfylla þessi skilyrði og hafi Orkustofnun í hinni kærðu ákvörðun fallist á að boðið væri upp á fyrirvaralaus hleðslu án þess að gera þyrfti samning, en greiðslufyrirkomulag hleðslustöðvanna væri ekki notendavænt (þægilegt). Orkustofnun taldi hleðslustöðvar kæranda því brjóta í bága við 1. mgr. 8. gr. reglugerðarinnar og lagði 500.000 kr. stjórnvaldssekt á kæranda, sbr. 26. gr. b raforkulaga.

**III. Málsástæður og rök kæranda**

Í kæru er vísað til málsmeðferðar Orkustofnunar sem nánar er lýst í hinni kærðu ákvörðun. Orkustofnun hafi tekið stjórnvaldsákvörðun þann 29. júlí 2022, þar sem komist hafi verið að

Þeirri niðurstöðu að kærandi hefði brotið gegn ákvæði reglugerðarinnar og lögð stjórnvaldssekt á hann. Með beiðni dags. 25. ágúst 2022, hafi kærandi farið fram á að ákvörðun Orkustofnunar yrði endurupptekin þar sem hún hefði byggst á ófullnægjandi upplýsingum. Hafi Orkustofnun fallist á endurupptöku en hafi með hinni kærðu ákvörðun frá 24. september 2022, komist að sömu niðurstöðu og þann 29. júlí 2022.

Kærandi vísar til málavaxta í hinni kærðu ákvörðun. Þar komi fram að ágreiningur um tæknilegan búnað hleðslustöðva fyrir rafbílana eigi sér nokkuð langa sögu. Lúti ágreiningurinn fyrst og fremst að túlkun á skilyrði 1. mgr. 8. gr. reglugerðar nr. 1150/2019, um að í boði sé fyrir neytanda að eiga viðskipti með rafmagn á hleðslustöð án þess að gera um það „formlegan samning“. Í úrskurði úrskurðarnefndar nr. 4/2020, hafi skylt ágreiningsefni verið borið undir nefndina og hafi hún komist að þeirri niðurstöðu að kærandi hefði brotið gegn ákvæðum reglugerðarinnar. Hafi úrskurðurinn byggt á því sjónarmiði að jafnvel þótt viðurkennt væri af aðilum máls og Orkustofnun að búnaður kæranda væri í samræmi við kröfur reglugerðarinnar, væri merkingum og skýringum með búnaðinum ábótavant svo að búnaðurinn gæti ekki talist í boði í reynd á öllum hleðslustöðvum kæranda. Í kjölfar úrskurðarins hafi kærandi skipt um búnað á hleðslustöðvum sínum. Sú aðferð sem kærandi bjóði nú upp á til að neytandi geti átt í viðskiptum við hleðslustöð án þess að gera „formlegan samning“ um kaup á rafmagni feli í sér aðgang að vefforriti með tvíhliða öryggisvottun gegnum sms-skeytasendingu. Í hinni kærðu ákvörðun hafi Orkustofnun fallist á að búnaðurinn uppfyllti öll þau skilyrði, sem stofnunin teldi felast í 1. mgr. 8. gr. reglugerðarinnar, nema að vera „þægilegur“. Þar af leiðandi hafi það verið niðurstaða Orkustofnunar að búnaður kæranda bryti gegn reglugerðarákvæðinu og hafi lagt á kæranda stjórnvaldssekt.

Kærandi telur hina kærðu ákvörðun ólögmeta. Hún sé íþyngjandi og hafi fjárhagslegar afleiðingar fyrir kæranda og skerði eignarréttindi hans. Þá hafi hin kærða ákvörðun áhrif á framtíðaráform og uppbyggingu kæranda á hleðslustöðvum á Íslandi. Þá felist refsikennd viðurlög í hinni kærðu ákvörðun. Með óraunhæfum kröfum Orkustofnunar, sem eigi sér enga lagastöð, sé ekki aðeins verið að leggja stein í götu kæranda heldur almennt búin til lagatæknileg hindrun í orkuskiptaáætlun stjórnvalda sem ekki verði með góðu móti séð hvernig verði hægt að komast yfir. Í því sambandi telji kærandi sinn búnað vera fremstan í því að uppfylla ákvæði reglugerðarinnar, borinn saman við búnað annarra keppinauta á markaði með hleðslustöðvar.

*Hin kærða ákvörðun brjóti gegn lögmætisreglu, jafnræðisreglu og réttmætisreglu;*

Hin kærða ákvörðun sé á því byggð að núverandi búnaður kæranda á hleðslustöðvum sé í andstöðu við lög, nánar tiltekið 1. mgr. 8. gr. reglugerðar nr. 1150/2019. Kærandi sé því ósammála og telur að í hinni kærðu ákvörðun felist jöfnum höndum brot gegn lögmætisreglu, jafnræðisreglu og réttmætisreglu stjórnsýslu- og stjórnskipunarréttar.

Kærandi rekur forsögu þess ágreinings sem hafi verið uppi um hvort búnaður hleðslustöðva fyrir rafbílana uppfylli skilyrði gildandi lagareglna, og einskorðist sá ágreiningur ekki aðeins við búnað kæranda. Rafhleðslustöðvar séu almennt tvenns konar, annars vegar hraðhleðslustöðvar,

þar sem rafbílar geta náð allt að 80% hleðslu á um 15-90 mínútum og hins vegar millihleðslustöðvar þar sem hleðsla taki í kringum 2-6 klukkustundir. Kostnaður við hraðhleðslustöðvar sé talsvert meiri en í tilviki millihleðslustöðva þar sem hraðhleðslustöðvar séu bæði dýrari í uppsetningu og í rekstri. Í dag séu um 92% hleðslustöðva kæranda millihleðslustöðvar og um 8% hraðhleðslustöðvar.

Eigandi hleðslustöðva eigi í viðskiptum við raforkusala um það rafmagn sem notað sé í hleðslustöðinni. Eigandi hleðslustöðvar geti svo veitt aðgang að henni gegn gjaldi. Um gjaldtöku fyrir aðgang að hleðslustöðvum gildi m.a. reglugerð nr. 1150/2019. Í 1. mgr. 8. gr. segi: *„Rafföng sem aðgengileg eru almenningi skulu einnig bjóða upp á þann möguleika að nýta rafmagn án þess að gera formlegan samning við hlutaeigandi þjónustuveitanda. Um skráningu og meðferð persónuupplýsinga í þessum tilvikum gilda almennar lagareglur á hverjum tíma“.*

Aðgangur án „formlegs“ samnings hafi einnig verið kallaður „*ad-hoc greiðslufyrirkomulag*“ og feli almennt í sér að notandi geti átt fyrirvaralaus viðskipti.

Ákvæði 1. mgr. 8. gr. reglugerðar nr. 1150/2019, feli í sér innleiðingu á 9. mgr. 4. gr. tilskipunar Evrópusambandsins nr. 2014/94 um uppbyggingu grunnvirkja fyrir óhefðbundið eldsneyti. Þar segi *„Allar hleðslustöðvar sem eru aðgengilegar almenningi skulu einnig bjóða upp á þann möguleika að notendur rafknúinna ökutækja geti í sérstökum tilvikum hlaðið ökutækið án þess að gera samning við hlutaeigandi rafveitu eða rekstraraðila“.*

Ákvæði tilskipunarinnar hafi verið innleidd með mismunandi hætti í löndum Evrópusambandsins. Aðildarríkjum sé í sjálfvald sett með hvaða hætti þau innleiði tilskipunina, svo lengi sem markmiðum hennar sé náð. Á vegum sambandsins sé unnið að endurskoðun og frekari samræmingu reglna um gjaldtöku almennings við notkun hleðslustöðva.

Við samanburð þessara réttarheimilda megi sjá að þær kveði annars vegar á um raforkukaup *„án þess að gera samning“* og hins vegar *„án þess að gera formlegan samning“*. Hugtakið *„samningur sem sé ekki formlegur“* sé ekki til innan samningaréttar, annað hvort sé í gildi samningur milli tveggja aðila eða ekki, en sá samningur geti verið munnlegur eða formbundinn að meira eða minna leyti. Þá leiði einnig af íslenskum lagareglum að þegar neytandi eigi viðskipti með rafmagn með notkun hleðslustöðva komist á samningur um þau viðskipti. Það sé því erfiðleikum bundið, ef ekki útilokað, að uppfylla þau skilyrði tilskipunarinnar að bjóða upp á möguleikann á að eiga viðskipti án samnings. Af því leiði m.a. að stjórnvöldum sé óheimilt að telja að í þessum réttarheimildum felist ríkari kvaðir en leiði beinlínis af orðalagi þeirra, auk þess sem þeim beri að leggja málefnaleg sjónarmið til grundvallar lagatúlkun sinni. Þar sem orðalagið fari beinlínis gegn hefðbundnum skilgreiningum á meginhugtökum samningaréttar sé að mati kæranda yfir höfuð ótækt að lesa úr ákvæðinu heimild til takmörkunar á lögumatri starfsemi, verulega íþyngjandi kvaðir eða heimild til beitingar refsikenndra viðurlaga.

Greiðslufyrirkomulag á hleðslustöðvum kæranda sé almennt af þrennum toga. Í fyrsta lagi geta notendur nýtt sér sérstakan hleðslulykil til að greiða fyrir notkun, í öðru lagi geti notendur greitt með smáforriti í snjallsíma (appi) og í þriðja lagi í gegnum vefforrit. Óumdeilt sé að fyrstu tvær greiðsluleiðirnar feli í sér að notendur samþykki skilmála fyrir notkun greiðsluleiðanna. Hafi stjórnvöld hér á landi almennt litið svo á að í þeim felist því ekki „ad hoc“ greiðslufyrirkomulag, þó kærandi geri verulegan fyrirvara við þá afstöðu.

Deilt sé um hvort greiðsla með vefforriti kæranda teljist „ad hoc“ greiðslufyrirkomulag og sé það kjarni þess ágreinings sem kæran byggir á. Orkustofnun hafi tekið ákvörðun þann 26. október 2020, þar sem komist hafi verið að þeirri niðurstöðu að *scan&charge* lausnin uppfyllti skilyrði 8. gr. reglugerðarinnar, en hins vegar væri hún ekki til staðar í raun hjá kæranda vegna skorts á merkingum. Kærandi hafi skotið þeirri ákvörðun til úrskurðarnefndar, sem hafi kveðið upp úrskurð 2. júlí 2021, um að *scan&charge* uppfyllti skilyrði reglugerðarinnar en lausnin væri ekki í boði í reynd. Kærandi hafi ekki merkt hleðslustöðvar sínar í samræmi við úrskurðinn vegna öryggismála og neytendasjónarmiða. Áhætta felist m.a. í því að óprúttir aðilar geti hæglega límt nýja QR-kóða yfir þann sem fyrir er á hleðslustöðinni og beint notendum þar með inn í smáforrit sem líkist að öllu leyti forriti kæranda, en hafi þann eina tilgang að blekkja notendur og svíkja úr þeim kortaupplýsingar. Felist í þessu veruleg rekstraráhætta fyrir bæði kæranda og neytendur. Af þessum sökum sé nauðsynlegt að búnaður kæranda feli í sér fleiri þætti en að neytandi slái eingöngu inn kortanúmer sitt. Kærandi hafi tekið upp nýtt kerfi sem byggir á vefforriti sem sé sótt með QR-kóða. Munurinn sé sá að í nýja vefforritinu opnast ekki sjálfkrafa gluggi þar sem kortaupplýsingar séu gefnar upp, heldur verði neytandi að fara í gegnum nokkur skref þar sem m.a. sé staðest með tvöfaldri öryggisvottun í gegnum sms-sendingu að kortaupplýsingar séu ekki misnotaðar.

Þrátt fyrir þessa breytingu hafi hin nýja greiðslulausn kæranda verið kærð á ný til Orkustofnunar. Niðurstaða stofnunarinnar hafi verið að þó að vefforritið uppfyllti þau skilyrði að fela ekki sér „*formlegan samning*“, væri það of flókið til að uppfylla skilyrði reglugerðarinnar. Kærandi hafi krafist endurupptöku ákvörðunarinnar en Orkustofnun hafi staðfest hana þann 24. september 2022, með hinni kærðu ákvörðun.

Í röksemdum Orkustofnunar sé vísað til ákvæða reglugerðar nr. 1150/2019 og tilskipunar Evrópusambandsins nr. 2014/94. Segir þar að ákvæði tilskipunarinnar hafi verið skýrð nánar í „*skýrslu framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins um innleiðingu tilskipunar 2014/94/EU*“. Umrædd skýrsla stafir ekki frá framkvæmdastjórn Evrópusambandsins heldur frá sérfræðingahópi á vegum Evrópusambandsins og hagaðilum flutninga innan sambandsins (Sustainable Transport Forum). Jafnvel þó skýrslan stafaði frá framkvæmdastjórninni (sem hún geri ekki) sé það ekki framkvæmdastjórnin sem hafi lokaorð um túlkun á lögum og reglum ESB, það sé í höndum Evrópudómstólsins.

Umræddur sérfræðihópur telji að tilgangur 4. mgr. 9. gr. tilskipunarinnar sé að koma upp aðgengi svipuðu því sem tíðkist á sjálfsafgreiðslustöðvum bensinstöðva. Að mati hópsins felist í því fjögur skilyrði. Í hinni kærðu ákvörðun séu öll skilyrðin rakin og komist að þeirri niðurstöðu að öll þurfi að vera uppfyllt svo skilyrði 1. mgr. 8. gr. reglugerðar nr. 1150/2019, teljist uppfyllt. Þegar greiðslulausn kæranda sé borin saman við skilyrðin teljist þau öll uppfyllt nema skilyrðið um „*easy payment, on the spot*“. Í hinni kærðu ákvörðun sé það skilyrði þýtt svo að greiðslufyrirkomulagið verði að vera „*þægilegt og án nokkurra kvaða*“. Að mati Orkustofnunar uppfylli greiðslufyrirkomulag kæranda að vera „án kvaða“ en uppfylli aftur á móti ekki skilyrði stofnunarinnar um að vera „*þægilegt*“. Af þessum sökum hafi greiðslufyrirkomulagið verið metið ólöglegt og lagðar stjórnvaldssektir á kæranda.

Að mati kæranda sé hin kærða ákvörðun röng. Röksemdir kæranda séu þessar helstar. Í fyrsta lagi sé aðferðarfræði Orkustofnunar við túlkun á 1. mgr. 8. gr. reglugerðar nr. 1150/2019, ótæk. Orkustofnun leggi ákvæðið að jöfnu við ákvæði 4. mgr. 9. gr. tilskipunar nr. 2014/94, enda þótt orðalagið sé ólíkt. Skýrsla um evrópskan raforkumarkað, sem Orkustofnun byggir á, eigi sér enga stoð sem réttarheimild og sé ekki tækt lögskýringargagn að íslenskum rétti. Það eigi sér enga lagastoð að þau fjögur íþyngjandi og umfangsmiklu skilyrði, sem nefnd séu í umræddri skýrslu, geti talist innifalin í hugtakinu „*ekki formlegur samningur*“, skv. 1. mgr. 8. gr. reglugerðarinnar. Loks séu þau skilyrði sem umrædd skýrsla setji fram, þýdd með röngum hætti í hinni kærðu ákvörðun, „*easy payment on the spot*“ er sagt fela í sér skilyrði um „*þægilegt greiðslufyrirkomulag án nokkurra kvaða*“. Í öðru lagi telji Orkustofnun að í 1. mgr. 8. gr. reglugerðarinnar felist skilyrði um að greiðsluáferð sé „*þægileg*“. Að mati kæranda eigi það sér enga stoð í ákvæðinu, sem einungis kveði á um viðskipti án „*formlegs samnings*“. Loks séu kröfur Orkustofnunar til „*þægilegrar*“ eða „*notendavænnar*“ greiðsluleiðar án lagastoðar. Um sé að ræða verulega íþyngjandi lagatúlkun sem leggi miklar byrðar á kæranda og aðra á markaði með hleðslustöðvar. Með lagatúlkun Orkustofnunar sé með augljósum hætti brotið gróflega gegn lögmatísreglu stjórnvísingurinnar. Þá fái kærandi ekki með nokkru móti séð að þetta skilyrði geti talist málefnalegt og í samræmi við jafnræðisreglu stjórnvísingurinnar, enda eina skilyrðið sem lesa megj úr reglugerðinni að viðskiptin skuli ekki vera „*formleg*“.

#### *Greiðsluleið kæranda sé í samræmi við lög:*

Að mati kæranda sé það hjákátlegt að stjórnvald taki sér vald til að meta hvað teljist vera „*þægilegt*“ (eða „*easy*“). Kærandi sé því ósammála mati Orkustofnunar á því hvað teljist þægileg greiðsluleið, sem og þeirri niðurstöðu stofnunarinnar að greiðsluleið kæranda með vefforriti sé ekki þægileg eða notendavæn. Verulegar áskoranir felist í því að setja upp greiðsluleið í samræmi við ákvæði reglugerðarinnar, einkum þar sem hætta á blekkingum og misnotkun kortaupplýsinga, sé veruleg. Í hinni kærðu ákvörðun sé lýst „fyrirmyndar“ greiðslufyrirkomulagi að mati Orkustofnunar, sem felist í því að skanna inn tiltekinn QR-kóða. Þessi greiðsluleið hafi verið aflögð vegna hættu á misnotkun. Hin raunverulega greiðsluleið verði að innihalda fleiri skref þar sem notandi staðfesti uppgefnar kortaupplýsingar með móttöku sms-skeytis. Að öðrum kosti eigi óprúttir aðilar mjög auðvelt með að stela og misnota kortaupplýsingar.

Greiðsluaðferð kæranda uppfylli öll önnur skilyrði sem Orkustofnun setji um að vera fyrirvaralaus og án „formlegs samnings“. Þó fara verði fleiri skref en Orkustofnun telji þægilegt, einungis til að tryggja öryggi viðskiptavina, geti það ekki leitt til þess að greiðsluleiðin sé ólögmat. Að mati kæranda sé því ótækt að gefa sér, við útfærslu þessa máls, að greiðsluleið sú sem kærandi bjóði upp á í hleðslustöðvum sé ólögmat.

Kærandi bendir á að vefforrit hans sé að líkindum eina lausnin á íslenskum raforkumarkaði sem raunverulega uppfylli skilyrði 1. mgr. 8. gr. reglugerðar nr. 1150/2019, um að fela í sér „óformlegan samning“. Keppinautar geti, að mati kæranda, ekki boðið upp á slíka greiðslulausn.

Að sama skapi séu þær greiðsluleiðir sem í boði séu innan margra ríkja Evrópusambandsins langt frá því að fela í sér greiðslu „án samnings“, jafnvel þó þar sé stuðst við sömu réttarheimildir og gert sé í hinni kærðu ákvörðun. Þrátt fyrir það hafi eftirlitsstjórnvöld einstakra ríkja sambandsins ekki haft hugmyndaflug í að telja hleðslustöðvarnar ólögmatar, líkt og Orkustofnun.

Það sé rauður þráður í hinni kærðu ákvörðun að rafhleðslustöðvar þurfi að vera búnar sama búnaði og sjálfsafgreiðslur bensinstöðva. Sú forsenda sé enn og aftur byggð á rangtúlkun á fyrrnefndri skýrslu sérfræðihóps Evrópusambandsins. Í skýrslunni sé talið að ákvæði tilskipunarinnar stefni að fyrirkomulagi „*similar to the habitual refuelling of an ICE vehicle*“. Í hinni kærðu ákvörðun hafi það breyst í að „*notkun hleðslubúnaðar sé með sambærilegum hætti og notkun venjulegrar bensindæla*“ og svo lagt út frá þeim samanburði í skýrslunni. Hugtakið „*similar*“ þýði ekki „*sambærilegt*“ heldur „*svipað*“. Það sem meira máli skipti sé að enn sem komið er sé ómögulegt að gefa sér slíka forsendu. Ástæðan sé sú að greiðslufyrirkomulag með afgreiðslubúnaði fyrir greiðslukort (posa) sé allt of dýrt til að mögulegt og raunhæft sé að koma þess háttar búnaði fyrir á hverri rafhleðslustöð. Viðskipti með rafmagnshleðslur séu fyrir mun lægri fjárhæðir en hefðbundin viðskipti með eldsneyti, oft einungis nokkur hundruð krónur. Sú staðreynd, ásamt fjölda hleðslustöðva, myndi þýða að uppsetning posa á hverri hleðslustöð yrði ósjálfbær vegna hins háa stofn- og rekstrarkostnaðar. Þá eigi slíkar kröfur um „sambærilegan“ búnað og við hefðbundna eldsneytisafgreiðslu sér enga lagastoð. Í þessu samhengi skal jafnframt bent á að í Evrópu sé gert ráð fyrir að krafa um posa á hleðslustöðvum taki ekki gildi fyrr en 1. janúar 2027 og þá aðeins fyrir hleðslustöðvar 50kW og stærri.

Ákvæði laga um rafræn viðskipti nr. 30/2022, leggja þá skyldu á seljanda að tryggja að neytandi fái tiltekna lágmarksupplýsingar í rafrænum viðskiptum. Sú niðurstaða hinnar kærðu ákvörðunar að telja að 1. mgr. 8. gr. reglugerðar nr. 1150/2019, feli í sér skyldu til að afmá alla samningsgerð, upplýsingagjöf og skilmála gagnvart neytandanum, fari þannig beinlínis gegn markmiðum og meginreglum laga um neytendasamninga og viðurkenndum grunnsjónarmiðum

í neytendarétti. Hin kærða ákvörðun sé þannig beinlínis andstæð lögum sem tryggi hagsmuni og réttindi neytenda.

Kærandi telur hina kærðu ákvörðun því ólögmeta og þar með haldna verulegum efnisannmarka og beri því að fella hana úr gildi.

#### **IV. Athugasemdir Ísorku og Orkustofnunar**

Kæran var send Ísorku og Orkustofnun til athugasemda þann 17. október 2022.

##### **1. Ísorka**

Athugasemdir Ísorku bárust þann 7. nóvember 2022. Þar kemur m.a. fram að ágreiningur aðila snúist um hvort kæranda sé heimilt að reka hleðslustöðvar sem séu almenningi aðgengilegar án þess að bjóða notendum upp á þann möguleika að nýta rafmagn og hlaða á hleðslustöðvum kæranda án þess að gera formlegan samning (ad hoc) við kæranda (sem þjónustuveitanda), svo sem áskilið sé í 8. gr. reglugerðar nr. 1150/2019. Ísorka telur að starfsemi og búnaður kæranda fari í bága við 8. gr. reglugerðarinnar.

Ísorka rekur einnig málavexti svo og eldri ákvarðanir Orkustofnunar og úrskurð úrskurðarnefndar nr. 4/2020. Í úrskurðinum komi m.a. fram að ákvæði tilskipunar 2014/94/ESB hafi verið innleidd m.a. með 8. gr. reglugerðar nr. 1150/2019, að orðalag 8. gr. reglugerðar nr. 1150/2019, væri afdráttarlaust um að hleðslustöðvar skuli bjóða upp á greiðslulausn sem feli í sér að ekki þurfi að liggja fyrir formlegur samningur við þjónustuveitanda, að í því felist að almenningur geti án fyrirvara eða skilyrða um formlegan samning nýtt rafmagn og greitt fyrir þá þjónustu með greiðslukorti, þ.e. keypt raforku án fyrirvara og/eða til skamms tíma án nokkurra kvaða, að upplýsingar um greiðslumöguleika þurfi að koma fram á merkingum allra hleðslustöðva og að vefposalausn á vegum Plugsurfing til að greiða með greiðslukorti sé ekki aðgengileg á öllum hleðslustöðvum kæranda og uppfylli því ekki áskilnað 8. gr. reglugerðarinnar um að vera aðgengileg almenningi. Þá leiði af úrskurðinum að kærandi beri sönnunarbyrði fyrir því að allar hleðslustöðvar uppfylli í reynd áskilnað 8. gr. reglugerðarinnar, þ.m.t. um merkingar og aðgengi að greiðslulausn á öllum hleðslustöðvum.

Ísorka rekur einnig kvörtun þeirra til Orkustofnunar svo og hina kærðu ákvörðun. Í hinni kærðu ákvörðun sé m.a. komist að þeirri niðurstöðu að hleðslustöðvar verði ávallt að bjóða upp á möguleika á notkun án þess að gerð sé krafa um áskrift, skráningu eða félagsaðild, sem feli í sér einhvers konar skuldbindingu af hálfu notanda við þjónustuveitanda. Orkustofnun hafi borið saman hleðslubúnað kæranda við skilyrði og skilgreiningar frá Sustainable Transport Forum um skýringar á 9. tl. 4. gr. tilskipunar nr. 2014/94/ESB. Orkustofnun ítreki af gefnu tilefni að markmið með fyrirvaralausn aðgengi að rafföngum sé m.a. að auðvelda orkuskipti með því að auðvelda almenningi aðgengi að hleðslustöðvum. Það að notendur þurfi að leggja á sig sérstaka leið í ferli og að velja sérstaklega að þeir vilji vera skráðir tímabundnir viðskiptavinir fari gegn

markmiðum um fyrirvaralausán aðgang og þar með fullnægjandi aðgengi almennings að hleðslustöðvum. Af eðli máls leiði að ef neytendur séu ekki upplýstir um valmöguleika, hvorki með kynningu eða upplýsingum á viðkomandi hleðslustöð, sé ekki hægt að líta svo á að valkosturinn sé tækur til notkunar og þá enn síður þegar lausnin reynist ónothæf í einu og sama ferlinu. Ísorka telur hina kærðu ákvörðun rétta í öllum meginatriðum og styðji þann rökstuðning sem þar komi fram. Hin kærða ákvörðun sé þó ekki skýr um hvort stofnun tímabundins aðgangs sem sé virkur í 48 klukkustundir sé í andstöðu við 8. gr. reglugerðarinnar, en Ísorka telji svo vera.

Einnig telur Ísorka að það samrýmist ekki kröfum 8. gr. reglugerðarinnar, að gera kröfu um að notandi sem vilji nýta sér rétt til fyrirvaralausrar hleðslu án samnings, þurfi að gefa upp og skrá netfang (register) til að stofna tímabundinn aðgang (sem teljist til persónuupplýsinga) og lykilorð. Þannig telji Ísorka að þessi krafa um forskráningu upplýsinga fyrir hleðslu (í tengslum við stofnun tímabundins aðgangs) sé einnig í andstöðu við 8. gr. reglugerðarinnar. Telur Ísorka ekki skipta máli þó notandi „geti“ gefið upp gervinetfang eða annað netfang. Á hleðslustöðvum Ísorku geti notandi valið um að fá kvittun senda við lok viðskipta, og þá gefi notandi upp netfang sem ekki sé samkeyrt við önnur netföng. Þannig sé skráning persónuupplýsinga ekki forsenda fyrir nýtingu þjónustunnar, öfugt við hleðslubúnað kæranda.

Ísorka telur óumdeilt að greiðslulausnir kæranda hafi brotið gegn 8. gr. reglugerðarinnar allt frá desember 2019 til maí/júní 2022. Núverandi ágreiningur snúi aðeins að því hvort hin nýja lausn uppfylli gerðar kröfur, og í reynd hafi prófanir Orkustofnunar í lok ágúst 2022, sýnt að enn geri greiðslulausn kæranda kröfu um að notendur samþykktu viðskiptaskilmála.

Ísorka rekur einnig ákvæði 8. gr. reglugerðar nr. 1150/2019, en ágreiningur aðila snúi að túlkun hennar. Í 1. mgr. 8. gr. sé gerð sú krafa að rafföng, sem aðgengileg séu almennungi, verði að bjóða upp á þann möguleika að notandi geti nýtt rafmagn (keypt hleðslu) án þess að gera formlegan samning (ad hoc) við viðkomandi þjónustuveitanda. Við túlkun á 8. gr. reglugerðarinnar beri að horfa til tilskipunar 2014/94/ESB, sem fjalli um uppbyggingu grunnvirkja fyrir óhefðbundið eldsneyti. Í 9. tl. 4. gr. tilskipunarinnar segir að „*allar hleðslustöðvar sem aðgengilegar eru almennungi skulu einnig bjóða upp á þann möguleika að notendur rafknúinna ökutækja geti í sérstökum tilvikum hlaðið ökutæki án þess að gera samning við hlutaðeigandi rafveitu eða rekstraradila*“. Krafan um hleðslu án formlegs samnings feli í sér rétt til að kaupa einstaka hleðslu án frekari skuldbindingar (ad hoc) og hafi verið skýrð með þeim hætti að hleðslubúnaður sé með sambærilegum hætti og notkun venjulegra bensíndælna.

Það feli í sér (a) einskisviðskipti þar sem samningssambandi er lokið við greiðslu án frekari skuldbindinga af hálfu notandans eða þjónustuveitanda raffangsins, (b) að engin þörf sé á skriflegu samkomulagi, (c) að engin þörf sé á því að notandi eða eigandi rafbíls veiti nokkrar upplýsingar um persónugreinanleg gögn og loks að (d) greiðslufyrirkomulag sé þægilegt og án nokkurra kvaða. Þannig sé ljóst að slíkt greiðslufyrirkomulag (ad hoc) fyrir rafmagnshleðslu án fyrirvara feli í sér notkun peningaseðla eða greiðslufyrirkomulags með greiðsluþjónustu til



viðurkenndrar bankastofnunar þar sem samningssambandi ljúki þegar greiðslan hafi verið innt af hendi, líkt og notkun venjulegra bensíndæla feli í sér.

Orkustofnun hafi komist að þeirri niðurstöðu að þjónustuveitendur raforku, sem reki rafföng sem aðgengileg eru almenningi, beri skylda til þess að bjóða notendum raffanga upp á beinan, milliliðalausan og fyrirvaralausan aðgang að viðurkenndum greiðslumiðlun. Þetta þýði að hvers kyns krafa um forskráningu upplýsinga og samþykki viðskiptaskilmála til að geta notað þessi rafföng sé því óheimil.

Þá hafi Orkustofnun og úrskurðarnefnd gert þá kröfu að hleðslubúnaður skuli vera aðgengilegur öllum og í því felist að greiðslulausn þurfi að vera sýnileg (merkingar) á öllum hleðslustöðvum til þess að geta talist uppfylla kröfur 8. gr. reglugerðarinnar. Að öðrum kosti sé ekki hægt að telja að um raunverulegan valkost sé að ræða.

Ísorka gerir einnig athugasemdir við kærnu og telur eingöngu koma til skoðunar hvort „vefforrit“ (hleðslulykil ON), uppfylli kröfur 8. gr. reglugerðarinnar, þar sem aðrar greiðslulausnir kæranda (ON lykili og nýja appið) hafi gert ófrávikjanlega kröfu um samþykki viðskiptaskilmála og feli þannig í sér formlegan samning í skilningi ákvæðisins.

Ísorka telur ekki flókið og útilokað að eiga viðskipti við neytendur á þeim grunni sem fram komi í 8. gr. reglugerðarinnar, sbr. 9. tl. 4. gr. tilskipunarinnar, þ.e. í einu einstöku tilviki, þó svo að kærandi virðist teygja sig langt til að ná neytendum í lengri tíma viðskiptasamband.

Ísorka vekur athygli á því að The Sustainable Transport Forum (STF) hafi verið komið á fót með ákvörðun framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins í þeim tilgangi að samræma innleiðingu á tilskipun 2014/94/ESB, sbr. m.a. 4. og 5. tl. í inngangsorðum ákvörðunarinnar. Þá segi að tilgangur STF sé að auðvelda innleiðingu tilskipunarinnar. Í skýrslunni sé ekki ágreiningur um túlkun á hvað felist í rétti neytanda til að hlaða „ad hoc“ í 9. tl. 4. gr. tilskipunarinnar, heldur sé í skýrslunni einnig verið að draga fram vandamál sem upp hafi komið. Ekki verði séð, hvorki af lestri skýrslunnar eða öðru, að ágreiningur sé um skilning á því hvað felist í hugtakinu að hlaða ad hoc, þ.m.t. að hlaða í einstöku tilviki án formlegs samnings við þjónustuveitanda. Í reynd sé sérstakt að kærandi, sem opinber aðili, skuli andmæla þeim skilningi sem lagður sé í hugtakið, að því er virðist í þeim tilgangi að geta fengið viðskiptavini til að skrá persónugreinanlegar upplýsingar og stofna aðgang.

Ísorka tekur undir með Orkustofnun um að vefforrit kæranda geti hvorki talist þægileg eða kvaðalaus greiðslulausn. Í fyrsta lagi gangi greiðslulausn kæranda gegn þeirri kröfu að samningssambandi ljúki þegar greiðsla hafi átt sér stað. Gerð sé krafa um stofnun aðgangs sem gildi í 48 klukkustundir sem sé langt umfram það sem nauðsynlegt sé til að hlaða rafbil og aðgangurinn sem stofnaður sé gildi áfram eftir að hleðslu sé lokið. Í öðru lagi gangi greiðslulausn kæranda gegn þeirri kröfu að notandi þurfi að auðkenna sig. Gerð sé krafa um forskráningu netfangs (sem séu persónuupplýsingar) og lykilorð. Í þriðja lagi sé greiðslulaunin

ekki aðgengileg á öllum hleðslustöðvum kæranda. Loks verði ekki séð að greiðslulausn kæranda sé án kvaða, þægileg í notkun eða aðgengileg. Að mati Ísorku komi allt framangreint fram í niðurstöðuköflum ákvarðana Orkustofnunar frá júlí og september 2022. Það sé því ekki rétt hjá kæranda að Orkustofnun hafi talið að önnur skilyrði væru uppfyllt.

Kærandi telur greiðsluleið hans vera í samræmi við lög og reglur. Kærandi sleppi þeirri staðreynd að vefforritið sé ekki aðgengilegt á öllum hleðslustöðvum, það geri kröfu um forskráningu persónuupplýsinga (netfanga) og stofnun aðgangs til að hægt sé að hlaða ad hoc, þ.e. í einstöku tilviki, sem sé til lengri tíma en nauðsynlegt sé. Að mati Ísorku leiði framangreind efnisatriði, auk þeirrar staðreyndar að vefforritið virki ekki sem skyldi og kalli á samþykki viðskiptaskilmála, til þess að hleðslubúnaður kæranda uppfylli ekki skilyrði 8. gr. reglugerðar nr. 1150/2019. Er þess krafist að hin kærða ákvörðun verði staðfest.

## 2. Orkustofnun

Athugasemdir stofnunarinnar bárust þann 17. nóvember 2022. Í umsögn Orkustofnunar er forsaga málsins reifuð stuttlega. Ísorka hafi kvartað til Orkustofnunar þann 14. maí 2020, vegna brota kæranda á ákvæðum 8. gr. reglugerðar nr. 1150/2019. Laut kvörtunin að því hvort hleðslustöðvar kæranda uppfylltu í reynd áskilnað 8. gr. reglugerðarinnar um að notendur gætu hlaðið ökutæki án þess að gera formlegan samning við kæranda (ad hoc). Með ákvörðun Orkustofnunar, dags. 26. ágúst 2020, hafi stofnunin komist að þeirri niðurstöðu að þjónustuveitendum raforku, sem reki rafföng, beri skylda til að bjóða notendum raffanga upp á beinan, milliliðalausan og fyrirvaralausan aðgang að viðurkenndum greiðslumiðlum. Það hefði kærandi ekki gert og þar með brotið gegn 8. gr. reglugerðar nr. 1150/2019. Með úrskurði nr. 4/2020, hafi úrskurðarnefnd staðfest ákvörðun Orkustofnunar. Þar komi fram að ákvæði 8. gr. reglugerðarinnar væri í samræmi við 9. tl. 4. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2014/94/ESB, þar sem kveðið væri á um með afdráttarlausum hætti að hleðslustöðvar skuli bjóða upp á greiðslulausn sem feli í sér að ekki þurfi að liggja fyrir formlegur samningur við þjónustuveitanda. Í því felist að almenningur geti án fyrirvara eða skilyrða um formlegan samning nýtt rafmagn og greitt fyrir þá þjónustu með greiðslukorti samkvæmt því gjaldi sem þjónustuveitandi innheimti. Til þess að það sé hægt þurfi upplýsingar um greiðslumöguleika að koma fram á merkingum allra hleðslustöðva. Að öðrum kosti sé ekki hægt að fallast á að um aðgengilegan valkost sé að ræða.

Orkustofnun hafi borist ný kvörtun frá Ísorku þann 4. febrúar 2021, þar sem búnaður kæranda uppfyllti ekki enn kröfur 8. gr. reglugerðarinnar og krafa gerð um að stofnunin fylgdi eftir fyrri ákvörðun, dags. 24. september 2020. Óskaði Orkustofnun eftir nánari upplýsingum frá kæranda. Svar barst frá kæranda þann 14. ágúst 2021, og viðbótarupplýsingar þann 14. mars 2022, þar sem fram hafi komið að ákveðið hefði verið að uppfæra viðmót og aðgengi að hleðslustöðvum til að veita viðskiptavinum betri þjónustu og uppfylla kröfur stjórnvalda um fyrirvaralaust aðgengi almennings að hleðslustöðvum, þ.e. án þess að viðskiptavinir þyrftu að gera samning við kæranda, sbr. 1. mgr. 8. gr. reglugerðarinnar.

Við málsmeðferð Orkustofnunar hafi verið framkvæmd ítarleg rannsókn á aðgangi og aðgengi að hleðslustöðvum og notkunarmöguleikum þeirra og hafi sérstaklega verið skoðað hvort og þá hvaða skilmála þyrfti að samþykkja til að geta tekið raforku á hleðslustöðvum kæranda. Komið hafi í ljós að ekki hafi verið hægt að nýta fyrirvaralausan aðgang að hleðslustöðvum kæranda í reynd þar sem annað hvort varð að skrá sig inn í smáforritið með netfangi og/eða samþykkja viðskiptaskilmála. Hafi starfsmaður jafnframt þurft að forskrá/tengja kredit/debetkort fyrir notkun sem tengdist stofnuðum aðgangi og samþykkja viðskiptaskilmála kæranda, þrátt fyrir að tímabundinn aðgangur að raffangi hafi verið valinn. Orkustofnun hafi tekið ákvörðun þann 29. júlí 2022, um að kærandi hefði brotið gegn 8. gr. reglugerðar nr. 1150/2019.

Kærandi hafi óskað eftir endurupptöku á hinni kærðu ákvörðun þann 25. ágúst 2022. Orkustofnun hafi synjað beiðninni þar sem rannsókn stofnunarinnar sýndi að enn þyrftu notendur, sem óskuðu eftir fyrirvaralausn aðgengi, að samþykkja viðskiptaskilmála kæranda. Með tölvupósti þann 27. ágúst 2022, hafi Orkustofnun verið sendar nýja upplýsingar í málinu. Þannig virtist sem það væri mögulegt, eftir að hafa hreinsað vefferil og skráningu á gervinetfangi og handahófskenndu lykilorði, að nota rafföng kæranda, sem aðgengileg séu almenningi, án þess að samþykkja viðskiptaskilmála. Á grundvelli þessara upplýsinga hafi Orkustofnun tekið ákvörðun þann 27. ágúst 2022, um að endurupptaka málið. Orkustofnun hafi framkvæmt ítarlega rannsókn að nýju og eftir margendurteknar tilraunir hafi starfsmenn Orkustofnunar getað fótáð sig í gegnum greiðsluferil sem kærandi bjóði almennum notendum upp á án þess að formlegur samningur sé gerður með samþykki viðskiptaskilmála.

Í hinni kærðu ákvörðun komi fram að hleðslustöðvar verði ávallt að bjóða upp á möguleika á notkun án þess að gerð sé krafa um áskrift, skráningu eða félagsaðild, sem feli í sér einhvers konar skuldbindingu af hálfu notandans við þjónustuveitanda. Orkustofnun hafi ítrekað fyrri afstöðu um að túlka beri 8. gr. reglugerðar nr. 1150/2019, í samræmi við ákvæði tilskipunar 2014/94/ESB, sem fjalli um uppbyggingu grunnvirkja fyrir óhefðbundið eldsneyti. Það leiði af markmiðum tilskipunarinnar að stefnt sé að afnema allar hindranir fyrir aukinni raforkuvæðingu rafbílaflotans og að almenningi verði gert auðveldara að nýta sér rafbíla hvar og hvenær sem er án takmarkana. Þjónustuveitendum raforku sem rækju rafföng sem aðgengileg væru almenningi, bæri skylda til að bjóða notendum raffanga upp á beinan, milliliðalausn og fyrirvaralausn aðgang að viðurkenndum greiðslumiðlum. Að mati stofnunarinnar væri hvers kyns krafa um forskráningu upplýsinga og samþykkt viðskiptaskilmála, til að geta notað þessi rafföng, óheimil. Þá hafi Orkustofnun gert kröfu, sem úrskurðarnefnd hafi tekið undir í úrskurði nr. 4/2020, um að hleðslubúnaður skyldi vera aðgengilegur öllum og í því fælist að greiðslulausn þyrfti að vera sýnileg (merkingar) á öllum hleðslustöðvum til þess að geta talist uppfylla kröfur 8. gr. reglugerðarinnar. Að öðrum kosti væri ekki hægt að telja að um raunverulegan valkost væri að ræða.

### *Málsástæður og lagarök:*

Kærandi byggir á því að hin kærða ákvörðun hafi neikvæð áhrif á atvinnufrelsi hans og hafi áhrif á alla þá sem setji upp og selji aðgang að hleðslustöðvum fyrir rafbílum á Íslandi. Þannig setji Orkustofnun að mati kæranda, óraunhæfar kröfur sem eigi sér enga lagastoð, sem leggi stein í götu kæranda auk þess sem hin kærða ákvörðun sé búin lagatæknilegri hindrun sem ekki verði með góðu móti séð hvernig eigi að komast yfir.

Þessum sjónarmiðum kæranda hafni Orkustofnun með öllu. Kærandi starfi á markaði þar sem ríki frjáls samkeppni og um starfsemina gildi ýmis lög, þ.á.m. lög sem lúti að neytendavernd, persónuvernd, samkeppnislög og raforkulög. Til að tryggja að markmið raforkulaga, um að stuðla að þjóðhagslega hagkæmu raforkukerfi og efla þannig atvinnulíf og byggð í landinu, nái fram að ganga skuli m.a. skapa forsendur fyrir samkeppni í viðskiptum með raforku og tryggja hagsmuni neytenda og neytendavitund á raforkumarkaði. Samkeppni sé að öllu jöfnu mest og skilvirkust þegar neytendur eigi greiðan aðgang að vörum og þjónustu og hagsmunir neytenda í fyrirrúmi þegar tryggt sé að þeir geti gengið að því vísu að fá rafmagn úr rafföngum sem aðgengileg séu almenningi með sem minnstri mögulegri fyrirhöfn. Á þessum sjónarmiðum byggir þau markmið sem tilskipun um óhefðbundið eldsneyti sé ætlað að ná. Greiðslulausnir kæranda gangi bæði gegn markmiðum tilskipunarinnar og ákvæði 8. gr. reglugerðar nr. 1150/2019, auk markmiða stjórnvalda um orkuskipti, þegar aðgengi að rafföngum ætluðum almenningi sé ekki tryggt og notendur ekki upplýstir um að greiðslulausnir séu til staðar eða hvernig eigi sannarlega að framkvæma slíka greiðslu í samræmi við áskilnað 8. gr. reglugerðarinnar.

Orkustofnun bendir á að kærandi færi engin rök fyrir fullyrðingum um að hin kærða ákvörðun brjóti gegn jafnræðisreglu eða réttmætisreglu stjórnvísingis og hafnar því með öllu að hún brjóti gegn meginreglum stjórnvísingis- og stjórnskipunarréttar. Orkustofnun hafni því enn fremur að hin kærða ákvörðun fari gegn lögmatísreglu, enda byggir hún á lögmatím og málefnalegum sjónarmiðum sem úrskurðarnefnd hafi tekið undir í öllum atriðum í úrskurði nr. 4/2020.

Orkustofnun ítrekar að túlka beri 8. gr. reglugerðarinnar til samræmis við ákvæði tilskipunarinnar um þau skilyrði sem gerð séu til hleðslustöðva sem aðgengilegar séu almenningi. Orðalag 9. tl. 4. gr. tilskipunarinnar sé afdráttarlaust um skilyrði um fyrirvaralaus viðskipti (ad hoc) án þess að gerður sé samningur við hlutaðeigandi rafveitu eða rekstraraðila. Þannig verði hleðslustöðvar ávallt að bjóða upp á þann möguleika fyrir notendur að fá hleðslu gegn greiðslu án þess að gerð sé krafa um áskrift, skráningu eða félagsaðild, sem feli í sér einhvers konar skuldbindingu af hálfu notandans við þjónustuveitanda hleðslustöðvarinnar, sbr. m.a. 22. - 24. og 26. mgr. aðfararorða tilskipunarinnar.

Orkustofnun bendir á að kærandi hafi sjálfur áveðið að taka vefforritið ekki í notkun fyrr en í maí 2022, af þeirri ástæðu að „það væri of flókið til að uppfylla skilyrði reglugerðarinnar“ að hans eigin mati.

Orkustofnun ítrekar þá afstöðu sem fram komi í hinni kærðu ákvörðun, að við mat á notendaviðmóti verði að taka mið af því umhverfi og ferli sem þjónustuveitandi raffanga bjóði viðskiptavinum sínum þegar hann noti greiðslufyrirkomulag með greiðsluþjónustu viðurkenndrar bankastofnunar og þjónustuaðila sem að því greiðsluferli komi. Greiðsluferlið eigi að vera auðvelt, aðgengilegt og án hindrana í framkvæmd. Sú greiðslulausn sem kærandi bjóði upp á í gegnum vefforritið geti ekki talist þægileg, aðgengileg, auðveld eða án hindrana í framkvæmt. Ekki sé fyrir að finna leiðbeiningar á hleðslustöðvum kæranda um að hægt sé að eiga fyrirvaralaus viðskipti þannig að neytandi geti áttað sig á tilvist þeirrar greiðslulausnar. Ferillinn að greiðslulausninni sé afar flókinn, fara þurfi í gegnum vefsíðu kæranda til að eiga fyrirvaralaus viðskipti þar sem möguleikinn sé ekki skýrt aðgreindur frá ON smáforritinu og við prófanir hafi komið í ljós að það hafi getað verið hendingu háð hvort að möguleiki á fyrirvaralausum viðskiptum væri í boði eins og Orkustofnun hafi bent á í hinni kærðu ákvörðun. Það hafi jafnframt reynst erfiðleikum háð að virkja möguleika til greiðslu og hafi þurft að tvískrá greiðslukort til að virkja það í prófunarferlinu.

Orkustofnun áréttar fyrri afstöðu um að greiðslulausn með notkun smáforritsins sé ekki aðgengileg á öllum hleðslustöðvum kæranda án fyrirvara. Þannig sé það mat Orkustofnunar að ekki sé hægt að líta svo á að umræddur greiðsluferill kæranda sé til staðar fyrir neytendur hvorki í ásýnd né reynd, þar sem ekki séu upplýsingar um þennan greiðslumöguleika auk þess sem vefforritið sé slíkum annmörkum háð í notkun að það geti ekki talist aðgengilegt þeim sem þurfi á notkun þess að halda. Af eðli máls leiði að ef neytendur séu ekki upplýstir um valmöguleika, hvorki með kynningu eða upplýsingum á viðkomandi hleðslustöð, sé útilokað að líta svo á að valkosturinn sé tækur til notkunar og enn síður þegar lausnin reynist ónothæf í einu og sama ferlinu.

Því ítrekar Orkustofnun fyrri afstöðu og krefst þess að hin kærða ákvörðun verði staðfest um brot kæranda á 8. gr. reglugerðar nr. 1150/2019.

#### *Sektarákvörðun Orkustofnunar*

Orkustofnun vekur athygli úrskurðarnefndar á álitamáli sem upp hafi komið varðandi valdheimildir stofnunarinnar til álagningu stjórnvaldssekta í samræmi við raforkulög, sbr. 26. gr. b. Af orðalagi ákvæðisins megi ráða að heimildir stofnunarinnar til að leggja á stjórnvaldssektir einskorðist við brot gegn raforkulögum og nái því mögulega ekki til brota gegn reglugerðum sem settar séu með stoð í lögnum eða á grundvelli EES tilskipana.

Þessi heimild til sekta nái einnig til atvika þegar aðilar sinni ekki kröfum um úrbætur eins og skýrt hafi verið kveðið á um í ákvörðun stofnunarinnar frá 26. október 2020. Hins vegar sé sektarheimild á þeim grundvelli einnig einskorðuð við brot gegn lögnum.

Orkustofnun fer þess á leit við úrskurðarnefnd að taka afstöðu til þessa álitamáls sem hafi vaknað við yfirferð stofnunarinnar á beitingu sektarheimilda við ákvarðanatöku í hinni kærðu ákvörðun.

Orkustofnun ítrekar fyrri afstöðu um að staðfesta beri hina kærðu ákvörðun.

## V. Sjónarmið kæranda við umsögnum Ísorku og Orkustofnunar

Umsagnir Orkustofnunar og Ísorku voru sendar kæranda til athugasemda með bréfi 17. október 2022 og 20. nóvember 2022.

### 1. Ísorka

Í athugasemdum kæranda, dags. 11. nóvember 2022, við umsögn Ísorku, er vísað til kæru um kröfugerð, málsástæður og málavexti. Kærandi telur ágreining málsins lúta að skýringu og túlkun á 8. gr. reglugerðar nr. 1150/2019, um þær kröfur sem gerðar verði til greiðsluleiða við notkun hleðslustöðva. Að mati kæranda sé ólöglegt að lesa þá kröfu úr ákvæðinu að aðgengi að hleðslustöðvum verði að vera „þægilegt“, eins og Orkustofnun skilgreini og meti hugtakið. Sé það eina krafan sem Orkustofnun taldi greiðsluleið kæranda ekki uppfylla.

Í kæru hafi ekki verið leitast við að sýna fram á að greiðsluleið kæranda væri í raun „þægileg“, fyrst og fremst þar sem kærandi telji þá kröfu ólöglega, en einnig vegna þess að sjónarmið og upplýsingar kæranda um það álitamál liggi fyrir í gögnum málsins.

Í greinargerð Ísorku sé nær eingöngu fjallað um tæknilega hluta málsins, þ.e. hvort greiðsluleið kæranda sé í raun og veru „þægileg“, sem og hvort greiðsluleiðin uppfylli önnur þau skilyrði sem Orkustofnun lesi úr 8. gr. reglugerðar nr. 1150/2019. Einnig komi fram fullyrðingar um tæknilega útfærslur á greiðsluleið kæranda og annarra aðila á markaði sem kærandi telji rangar. Kærandi áréttar að ágreiningur málsins sé fyrst og fremst lögfræðilegur, þ.e. hvort Orkustofnun sé heimilt að grundvelli lögætisreglu stjórnskipunar- og stjórnsýsluréttar að lesa þau skilyrði úr framangreindu reglugerðarákvæði sem gert sé í hinni kærðu ákvörðun. Einnig árétti kærandi að ágreiningur málsins lúti ekki að því hvort kærandi sé að reka hleðslustöðvar án þess að bjóða notendum að nýta rafmagn með því að gera formlegan samning, eins og segi í greinargerð Ísorku. Ótvírætt sé að vefforrit kæranda feli í sér slíka greiðsluleið. Hins vegar sé deilt um hversu ríkar kröfur til greiðsluleiðarinnar megi lesa úr ákvæðum reglugerðarinnar.

#### *Um túlkun 8. gr. reglugerðarinnar*

Í greinargerð Ísorku sé því haldið fram að túlka beri 8. gr. reglugerðarinnar til samræmis við efni tilskipunar nr. 2014/94/ESB. Kærandi sé í sjálfu sér ekki ósammála því en vilji þó vekja athygli á því að sú leið sem farin sé í hinni kærðu ákvörðun, og Ísorka virðist styðja, feli ekki í sér löglega leið við lögskýringu að mati kæranda. Skýrsla um innleiðingu tilskipunarinnar sem unnin sé af sérfræðihóp á vegum Evrópusambandsins geti aldrei verið talin lögskýringargagn í íslenskum rétti, sbr. sjónarmið í kæru.

Kærandi taki fram að stjórnvöld hafi svigrúm við innleiðingu tilskipunar nr. 2014/94/ESB. Af 22. til 24. mgr. aðfararorð tilskipunarinnar verði ekki annað ráðið en að við uppbyggingu

grunnvirkja fyrir óhefðbundið eldsneyti sé aðildarríkjum í sjálfsvald sett með hvaða hætti þau innleiði tilskipunina, svo lengi sem markmiðum tilskipunarinnar sé náð. Í umræddum aðfararorðum sé sérstaklega vikið að nýtingu rafmagns til hleðslu rafbila með hleðslustöðvum. Þar segi í 10. tl. „*Aðildarríkin skulu tryggja að verðlagning rekstraraðila á hleðslustöðvum, sem séu aðgengilegar almenningi, sé sanngjörn, auðveldlega og greinilega samanburðarhæf, gagnsæ og án mismununar*“. Ekkert í tilskipuninni gefi tilefni til að túlka ákvæði hennar, eða sambærileg ákvæði reglugerðar nr. 1150/2019, með þrengri eða meira íþyngjandi hætti en þarna komi fram. Meginmarkmið tilskipunarinnar sé að tryggja uppbyggingu grunnvirkja og sanngjarna gjaldtöku. Á þeim grundvelli verði að telja vafasamt að eftirlitsstjórnvöldum sé heimilt að lesa út úr ákvæðum reglugerðarinnar óaðgengilegar útfærslur á einstökum greiðsluleiðum, hvað þá að mat á greiðsluleiðum geti byggst á því hvað eftirlitsstjórnvöld telji „*þægilegt*“, hverju sinni. Hugtakið sé matskennt og háð gildismati hvers og eins. Það henti illa í lagamáli og geti ekki verið lögmætur grundvöllur refsikenndra stjórnsýsluviðurlaga eða annarra þvingunarúrreæða.

Í ljósi Orkustefnu fyrir Ísland, og með hliðsjón af þeim tilgangi laganna að uppbygging hleðslustöðva verði skilvirk og hagkvæm, sé það mat kæranda að ekki beri að túlka ákvæði reglugerðar nr. 1150/2019, þannig að hamli uppbyggingu hleðslustöðva.

*Kærandi vikor síðan að einstökum athugasemdum í greinargerð Ísorku.*

Athugasemdir Ísorku varðandi kynningu á greiðsluleið kæranda virðast eiga við um liðinn tíma en taki ekki til greiðsluleiðarinnar eins og hún sé í dag. Ísorka haldi því fram að sú greiðsluleið sem kærandi bjóði upp á til að fullnægja skilyrði um að nýta rafmagn „*án þess að gera formlegan samning*“, sé ekki kynnt á hleðslustöðvum kæranda. Kærandi tekur fram að 8. gr. reglugerðar nr. 1150/2019, mæli ekki fyrir um sérstakar aðferðir við kynningu á þeim greiðsluleiðum sem í boði séu. Það dugi því til að uppfylla þetta skilyrði reglugerðarinnar að sýna að greiðsluleiðin sé í boði. Greiðsluleið með vefforriti sé í boði á öllum hleðslustöðvum kæranda. Upplýsingar þar að lútandi séu greinilegar á öllum hleðslustöðvum kæranda, sem og á heimasíðu hans. Hvað varði notkun QR-kóða bendir kærandi á að varhugavert sé að nota kóða sem beini notanda beint inn á greiðslusíðu eða vefposa, þar sem notanda sé gert að gefa upp kortanúmer. Með þess háttar fyrirkomulagi sé aukin hættu á misnotkun, enda mögulegt að óprúttnir aðilar lími nýja kóða yfir þá gömlu og beini notendum þannig á svikasíður. Af þessum ástæðum hafi notkun Scan&Charge lausnar kæranda verið hætt og QR-kóðinn sem bendi notendum á hana tekin úr umferð. Ísorka haldi því fram að sjálf greiðslulausnin sem kærandi bjóði upp á til að uppfylla skilyrði 8. gr. reglugerðarinnar, um viðskipti án formlegs samnings, brjóti gegn ákvæðinu, m.a. þar sem gerð sé krafa um forskráningu persónuupplýsinga (netfang og lykilorð). Kærandi bendir á að í hinni kærðu ákvörðun komi fram að greiðslulausn hans brjóti ekki gegn ákvæðinu af þessum sökum. Að gefa upp netfang þjóni þeim tilgangi að bjóða notanda upp á að fá senda greiðslukvittun sé þess óskað. Það sé útilokað að mati kæranda að lykilorð geti falið í sér persónugreinanlegar upplýsingar. Lykilorð sé hluti af greiðslulausn kæranda og hafi þann tilgang að veita notanda aðgang að hleðslulotu til að stöðva hana eða sækja greiðslukvittun. Tilgangurinn sé lögmætur og í þágu neytenda og viðskiptanna sem eigi

sér stað. Engar persónugreinanlegar upplýsingar séu látnar kæranda í té. Í greinargerð Ísorku sé því ítrekað haldið fram að sú aðferð við notkun á vefforriti kæranda, að notandi stofni tímabundinn 48 klst. aðgang, sé í andstöðu við 8. gr. reglugerðarinnar. Kærandi hafni þessu. Í hinni kærðu ákvörðun sé komist að þeirri niðurstöðu að slíkur tímabundinn aðgangur sé ekki einungis í samræmi við ákvæði reglugerðarinnar heldur geti falið í sér verulegt hagræði fyrir notendur. Að mati kæranda sé ótvírætt að neytandi verði að geta haft aðgang að og stjórnað hverri „hleðslulotu“. Hleðslulota geti tekið allt upp í rúman sólarhring og því sé 48 tíma markið notað, með því sé öruggt að kærandi tryggji aðgengi að hleðslulotum fyrir allt þýði hleðslulota. Hleðslu rafbíls, sem sé virkjuð í gegnum t.d. vefposa í vafra án innskráningar eða möguleika á innskráningu, geti reynst erfitt að stöðva ef sími sé endurræstur eða uppfærður, vafra sé lokað og/eða ef vafri visti ekki vafrakökur, t.d. í leyndarham. Lausn kæranda komi til móts við þessi vandamál. Í greinargerð Ísorku sé því haldið fram að greiðslulausn kæranda sé ólögmat þar sem þess sé krafist að notandi samþykki viðskiptaskilmála, þó það sé jafnframt viðurkennt að notandi geti auðveldlega komist hjá því, þ.a.l. eigi þessi krafa ekki lengur við um greiðslulausn kæranda. Kærandi tekur fram að reglugerð nr. 1150/2019, sé ekki eina réttarheimildin sem við eigi um notkun hleðslustöðva. Almennar reglur neytendaréttar gildi um slíka þjónustu, sem og reglur um rafræn viðskipti eftir því sem við eigi. Samkvæmt lögum nr. 30/2002, um rafræn viðskipti beri söluaðila m.a. að tryggja upplýsingaskyldu við pöntun skv. 9. gr. og staðfestingu skv. 10. gr., sem leitast sé við að uppfylla með greiðslulausn kæranda. Eðli máls samkvæmt séu lög réttærri heimild en ákvæði reglugerðar. Stangist þessar tvær réttarheimildir á ráði lögin. Loks vekur kærandi athygli á að það sem fundið hafi verið að hleðslustöðvum og greiðsluleiðum hans í greinargerð Ísorku, eigi við um sambærilegan búnað annarra á markaði, þ.m.t. Ísorku.

Kærandi áréttar að kröfur eftirlitsstjórnvalda um fyrirkomulag búnaðar og greiðslulausna hleðslustöðva eigi jafnt við um alla aðila á þeim markaði. Að mati kæranda sé bæði lögmat og málefnalegt sjónarmið að úrskurðarnefnd kynni sér hvernig staðið sé að málum hjá öllum aðilum, en ekki eingöngu kæranda. Verði niðurstaða nefndarinnar að aðrir aðilar uppfylli enn síður ákvæði reglugerðarinnar, eins og þau séu túlkuð af Orkustofnun, verði að taka afstöðu til þess hvort slík túlkun á reglugerðinni geti í raun hamlað með óafturkræfum hætti því meginmarkmiði stjórnvalda að stuðla að hagkvæmri og öruggri uppbyggingu innviða til orkuskipta með greiðu aðgengi fyrir alla landsmenn.

## **2. Orkustofnun**

Í umsögn kæranda við athugasemdum Orkustofnun, dags. 30. nóvember 2022, kemur m.a. fram að kærandi telji umfjöllun Orkustofnunar gildishlaðna. Málalíbúnaður kæranda sé afbakaður og farið rangt með það sem fram komi í kæru. Almennt skorti greinargerð Orkustofnunar þá hlutlægu og málefnalegu greiningu á réttarstöðu borgaranna sem að mati kæranda sé nauðsynlegt að stjórnvöld sýni við meðferð valdheimilda sinna.

Orkustofnun reki málavexti en að mati kæranda hafi þessi forsaga litla sem enga þýðingu við úrlausn málsins þar sem hún lúti að annarri tegund greiðslulausna en kærandi bjóði nú upp á.



Kærandi hafi komið til móts við ákvörðun Orkustofnunar frá 26. ágúst 2020, með nýrri greiðslulausn. Hafi verið settar fram nýjar kröfur, m.a. um að greiðslulausn verði að vera „þægileg“ til að teljast lögmæt, sem ekki hafi verið byggt á áður og talið að kærandi uppfyllti þær ekki. Orkustofnun hafi aldrei leiðbeint kæranda um að „þægindi“ væru krafa sem stofnunin gerði til greiðslulausna og þaðan af síður leiðbeint kæranda um í hverju þau þægindi yrðu að felast til að teljast lögmæt og uppfylla skilyrði reglugerðarinnar. Enda þótt margir aðilar starfi á markaði með hleðslustöðvar fyrir rafbíla, hafi Orkustofnun eingöngu tekið greiðslulausnir kæranda til skoðunar, en ekki annarra, þrátt fyrir að kærandi sé ekki stærstur á markaðnum. Hafi kærandi ítrekað farið fram á að gætt væri jafnræðis milli aðila.

Í hinni kærðu ákvörðun sé byggt á skilgreiningu um fyrirvaralausán aðgang í skýrslu „Sustainable Transport Forum“, og sé einn þáttur skilgreiningarinnar þýddur sem „þægilegt og án kvaða“. Taldi Orkustofnun að sá þáttur skilyrðisins að viðskiptin væru „án kvaða“ væri uppfylltur. Aftur á móti væri greiðsluleiðin ekki „þægileg“. Þá væru ekki „leiðbeiningar á hleðslustöðvum kæranda um að hægt sé að eiga fyrirvaralaus viðskipti“. Þessar tvær forsendur séu einu rökin fyrir niðurstöðu hinnar kærðu ákvörðunar.

Kærandi telur að í hinni kærðu ákvörðun komi fram sú lögfræðilega niðurstaða, sem hefði mátt ætla að ráðið hafi úrslitum málsins, að kærandi bjóði sannarlega upp á greiðsluferli án þess að formlegur samningur sé gerður með samþykki. Aftur á móti sé niðurstaða stofnunarinnar þveröfug. Ástæðan sé sú að Orkustofnun hafi átt erfitt með að fóta sig í gegnum greiðsluferli kæranda, þrátt fyrir „margendurteknar tilraunir“. Orkustofnun telji sig geta litið fram hjá þeim lagalega veruleika að kærandi bjóði upp á greiðsluleið sem uppfylli skilyrði 8. gr. reglugerðarinnar. Í staðin horfi stofnunin til þess hvað sé „þægilegt“, taki ákvörðun um réttindi og skyldur kæranda á þeim grundvelli og leggi á stjórnvaldssekt af sama tilefni. Orkustofnun fjalli ekkert um hvort búnaður annarra aðila á markaði sé „þægilegur“ en kærandi telji hann að öllu leyti sambærilegan hvað þetta varði. Kærandi telji þessa málsmeðferð án lagastoðar og vera andstæða meginreglum stjórnsýsluréttar um jafnræði og meðalhóf.

Orkustofnun fjalli einnig almennt um málalátbúnað kæranda. Það sem sé einkennandi fyrir þessa umfjöllun sé að þar sé leitast við að finna hinni kærðu ákvörðun lagastoð í almennum sjónarmiðum um neytendavernd, persónuvernd, samkeppnislögum og raforkulögum, sem og í nýjum skilyrðum sem Orkustofnun telji að greiðsluleiðir þurfi að uppfylla á grundvelli tilskipana Evrópusambandsins. Það sé hlutverk Orkustofnunar að hafa eftirlit með því að starfsemi kæranda sé í samræmi við fyrrgreind lög og reglugerðir sem gildi á grundvelli raforkulaga. Þessar fullyrðingar Orkustofnunar séu að mati kæranda rangar. Það séu sérstök stjórnvöld sem fari með eftirlit með samkeppnislögum, lögum um neytendamál og lögum um persónuvernd. Orkustofnun sinni ekki slíku eftirlitshlutverki og ákvarðanir stofnunarinnar geti ekki byggt á lagaheimildum sem þessi sérstöku eftirlitsstjórnvöld starfi eftir.

Í samræmi við það áréttar kærandi að hin kærða ákvörðun byggji ekki að neinu leyti á ákvæðum framangreindra lagabálka eða almennum markmiðsskýringum þeirra. Hin kærða ákvörðun

byggi eingöngu á skýringu Orkustofnunar á því orðalagi 8. gr. reglugerðarinnar að þjónustuveitandi raffanga skuli bjóða upp á þann möguleika að nýta rafmagn án þess að gera formlegan samning.

Kærandi áréttar að hleðslustöðvar hans uppfylli það skilyrði að vera án áskriftar, skráningar eða félagsaðildar. Aftur á móti er með fullyrðingum Orkustofnunar í athugasemdum við kæru, gengið miklu lengra en í hinni kærðu ákvörðun. Greiðsluleið kæranda uppfylli, eins og fram hefur komið í gögnum málsins, öll skilyrði sem sett séu í 8. gr. reglugerðarinnar, að mati Orkustofnunar, nema það að vera „þægileg“ og að leiðbeiningar skorti á hleðslustöðvum. Nú sé því aftur á móti haldið fram að greiðslulausn kæranda gangi gegn markmiðum stjórnvalda um orkuskipti, greiðslulausn kæranda gangi gegn markmiðum tilskipunar nr. 2014/94/ESB, aðgengi að rafföngum kæranda sé ekki tryggt, neytendur séu ekki upplýstir um greiðslulausn kæranda, ekki sé upplýst hvernig eigi að framkvæma greiðslu í samræmi við 8. gr. reglugerðarinnar, og greiðslulausnin sé „hvorki þægileg, aðgengileg, auðveld né án hindrana í framkvæmd“. Ekkert af þessu, fyrir utan skilyrði um að vera „þægileg“ og að leiðbeiningar skorti, sé forsenda hinnar kærðu ákvörðunar. Kærandi vill vekja athygli á því hvernig Orkustofnun leitist við að rangtúlka úrskurð nr. 4/2020, um hleðslustöðvar kæranda. Úrskurðarnefnd hafi ekki tekið neina afstöðu til þeirrar túlkunar Orkustofnunar að aðgengi að hleðslustöðvum verði að vera „þægilegt“ til að vera löglegt. Um þetta sjónarmið sé ekkert fjallað í úrskurði nr. 4/2020.

Meintur skortur á leiðbeiningum á greiðsluleið kæranda sé önnur tveggja meginröksemda Orkustofnunar í hinni kærðu ákvörðun. Mikið sé gert úr meintum skorti á leiðbeiningum og m.a. vísað til úrskurðar nr. 4/2020, sem hafi fjallað um allt aðra greiðslulausn kæranda og aðrar aðstæður. Atvik séu nú með öðrum hætti. Í kæru sé því lýst að allar hleðslustöðvar kæranda séu merktar með QR kóða sem veiti upplýsingar um greiðsluleiðir. Það sé því leiðbeiningar á öllum hleðslustöðvum kæranda um vefforritið sem uppfylli skilyrði 8. gr. reglugerðar nr. 1150/2019. Kærandi hafi því merkt allar hleðslustöðvar með þeim hætti sem Orkustofnun og úrskurðarnefnd geri kröfu um. Þegar QR-kóði sé skannaður með snjallsíma beini hann notendum inn á heimsíðu sem sannarlega sé rekin af kæranda, en ekki inn á greiðslulausn þriðja aðila. Þar má finna nánari upplýsingar um greiðslumöguleika, þ.m.t. vefforritið sem uppfylli skilyrði 8. gr. reglugerðarinnar. Það sé því röng forsenda í hinni kærðu ákvörðun og athugasemdum, að leiðbeiningar um greiðsluleið skorti á hleðslustöðvum kæranda.

Kærandi haldi því ekki fram að notkun QR-kóða við kynningar á greiðsluleiðum sé hættuleg ráðstöfun. Það sem sé varhugavert að mati kæranda sé að nota QR-kóða sem beini notanda beint inn á greiðslusíðu og vefposa, þar sem notanda sé gert að gefa upp kortanúmer. Af þessum sökum hafi notkun *Scan&Charge* lausnar kæranda verið hætt og QR-kóðinn sem beindi notendum á hana tekin úr umferð. Notkun QR-kóða sem veiti upplýsingar um greiðsluleiðir eða beinir notendum á heimasíðu til niðurhals á forriti sem augljóslega beri þess merki að vera frá kæranda sé allt annars eðlis en að beina notendum beint inn á vefposa þar sem gefnar séu upp greiðslukortaupplýsingar. Grundvallaratriði sé að á öllum hleðslustöðvum kæranda séu

merkingar og leiðbeiningar um greiðsluleið sem uppfylli skilyrði 8. gr. reglugerðarinnar. Að þessu leyti sé hin kærða ákvörðun röng.

Kærandi fjallar nánar um skilyrðið í hinni kærðu ákvörðun að greiðslulausn sé „þægileg“. Í kærðu sé byggt á því að það skilyrði hafi ekki lagastöð. Orkustofnun hafi aldrei leiðbeint kæranda um þetta tiltekna atriði á fyrri stigum málsins. Í athugasemdum Orkustofnunar sé enga umfjöllun að finna um þessa meginmálsástæðu kæranda en þar sé fjallað um skýrslu „*The Sustainable Transport Forum*“. Ekki lengur sé því haldið fram að hún stafi frá framkvæmdastjórn Evrópusambandsins, eins og gert hafi verið í hinni kærðu ákvörðun. Orkustofnun kveði efnislegt innihald skýrslunnar til marks um að ekki sé ágreiningur um túlkun á hvað felist í rétti neytenda til að hlaða „*ad hoc*“ til samræmis við markmiðsákvæði tilskipunarinnar. Kærandi sé ekki viss um hvað felist í þessu en telur þó rétt að taka fram að það sé ekki ágreiningslaust að úr skýrslunni megi lesa þau efnislegu skilyrði sem verði að vera uppfyllt að íslenskum rétti svo viðskipti „*án formlegs samnings*“ verði talin vera til staðar. Þvert á móti telji kærandi að skilyrðin sem talin séu upp í skýrslunni, eins og þau séu túlkuð af Orkustofnun, njóti ekki öll lagastöðar að íslenskum rétti. Eigi það við um skilyrði Orkustofnunar um að greiðsluleið þurfi að vera „þægileg“.

Kærandi telur engu máli skipta hvenær vefforrit hans hafi verið tekið í notkun heldur hvort að það uppfylli skilyrði 8. gr. reglugerðarinnar. Ekki skipti máli hvort og hvenær Orkustofnun hafi verið upplýst um vefforritið. Það sé hluti af rannsóknarskyldu stjórnvalds við töku stjórnvaldsákvörðun að kanna hvort fullnægjandi greiðsluleiðir séu til staðar. Það létti ekki rannsóknarskyldu af stjórnvaldinu að upplýsingar hafi fyrst komið fram við endurupptöku.

Í athugasemdum Orkustofnunar sé fjallað um að greiðslulausn kæranda sé ekki „*aðgengileg á öllum hleðslustöðvum án fyrirvara*“, en það sé rangt. Þá sé fjallað um að greiðslulausnin þurfi ekki einungis að vera „þægileg“ eins og hin kærða ákvörðun byggji á, heldur „*þægileg, aðgengileg, auðveld og án hindrana í framkvæmd*“, sem Orkustofnun telji nú að greiðsluleið kæranda skorti að öllu leyti. Þarna gangi Orkustofnun lengra en í hinni kærðu ákvörðun. Í hinni kærðu ákvörðun sé niðurstaðan að greiðsluleið kæranda virki, sé m.ö.o. nothæf, þó hún hafi ekki verið „þægileg“ að mati stofnunarinnar.

Hvað varði jafnræðisreglu og meðalhóf vill kærandi taka fram að markaður með hleðslustöðvar fyrir rafbíla sé samkeppnismarkaður. Gagnvart eftirlitsstjórnvöldum séu allir þeir sem starfi á markaðnum aðilar í rekstri á einkaréttarlegum forsendum, jafnvel þó félagsform kæranda sé opinbert hlutafélag. Stjórnvöldum beri því að gæta jafnræðis og meðalhófs í öllum aðgerðum gegn aðilum á umræddum markaði, þ.m.t. gegn kæranda.

Kærandi sé ekki stærsti aðilinn á markaði með hleðslustöðvar sem aðgengilegar séu almenningi. Verði því ekki séð að nokkur málefnaleg sjónarmið mæli með því að einungis starfsemi kæranda sé til skoðunar hjá eftirlitsstjórnvöldum. Á grundvelli almennra sjónarmiða um jafnræði og meðalhóf hljóti eftirlitsstjórnvöld að hafa til skoðunar starfsemi allra aðila á

markaði með hleðslustöðvar. Það sé því að mati kæranda bæði lögmætt og málefnalegt sjónarmið að Orkustofnun kynni sér hvernig staðið sé að málum hjá öllum aðilum markaðarins, en ekki eingöngu kæranda. Á grundvelli meðalhófs- og leiðbeiningareglu sé réttara að leita frekari leiða við að leiðbeina aðilum við mótun markaðarins þannig að óþarfa hindranir verði ekki lagðar í götu þróunar hans og þar með orkuskipta í samgöngum. Sé það mat eftirlitsstjórnvalda að grípa þurfi til aðgerða vegna búnaðar í hleðslustöðvum sem aðgengilegar séu almenningi sé það krafa kæranda að fram fari heildstæð skoðun á þeim markaði, á grundvelli jafnræðissjónarmiða, áður en íþyngjandi ákvörðun kunni að verða tekin gagnvart einum aðila.

Um sektarákvörðun hinnar kærðu ákvörðunar telur kærandi ekki nokkurn fót vera fyrir því að leggja stjórnvaldssektir á borgarana vegna meintra brota á ákvæðum reglugerðar nr. 1150/2019. Að því leyti sé tekið undir athugasemdir Orkustofnunar. Sektarákvörðun Orkustofnunar sé byggð á 1. mgr. 26. gr. b raforkulaga. Í ákvæðinu sé að finna tæmandi talningu á brotum gegn lögunum sem geti sætt sektarákvörðun. Í ákvæðinu segi einnig að leggja megi sektir á aðila sem brjóti gegn „kröfum um úrbætur skv. 26. gr. a eða brjóti ítrekað gegn ákvæðum laga þessara“. Ákvæðið verði ekki skýrt rýmra en beinlínis leiði af orðalagi þess. Óljós ummæli í greinargerð geti ekki breytt því. Ekkert af framangreindu eigi við um kæranda. Því sé engin lagaheimild fyrir beitingu sektarúrræðis í málinu.

Að auki megi nefna að mál þetta lúti að meintum brotum kæranda á ákvæðum reglugerðar nr. 1150/2019, sem gildi um kæranda sem „þjónustuveitanda raforku“. Um sé að ræða nýtt hugtak á raforkumarkaði sem sé einungis skilgreint í 2. og 8. gr. reglugerðarinnar. Hugtakið sé ekki skilgreint í raforkulögum, reglugerð nr. 1040/2005, um framkvæmd raforkulaga, eldri reglugerð um raforkuviðskipti og mælingar nr. 1050/2004, eða í tilskipun nr. 2014/94/ESB. Þegar af þeirri ástæðu sé útilokað að framangreind sektarheimild 1. mgr. 26. gr. b raforkulaga taki til kæranda sem „þjónustuveitanda raforku“ eins og það sé skilgreint í reglugerð nr. 1150/2019.

## **VI. Sjónarmið Ísorku við umsögnum Orkustofnunar og kæranda**

Umsagnir kæranda og Orkustofnunar voru sendar Ísorku til upplýsinga og eftir atvikum athugasemda. Athugasemdir Ísorku bárust þann 5. desember 2022.

### **1. Orkustofnun**

Hvað varði umsögn Orkustofnunar þá tekur Ísorka undir niðurstöðu hinnar kærðu ákvörðunar um að hleðslubúnaður kæranda uppfylli ekki kröfur 8. gr. reglugerðar nr. 1150/2019. Sé niðurstaða Orkustofnunar því rétt í öllum meginatriðum. Ísorka telur þó að ákveðið innra ósamræmi sé í hinni kærðu ákvörðun sem úrskurðarnefnd þurfi að skýra.

Virðist Orkustofnun meta það sem svo að það samræmist 8. gr. reglugerðarinnar að gera kröfu um stofnun aðgangs sem sé virkur í 48 klst. frá stofnun og að kærandi fari ekki fram á samning

Þegar valið sé að eiga fyrirvaralaus viðskipti, auk þess sem Orkustofnun meti það sem svo að kærandi krefji notanda ekki um persónuupplýsingar umfram það sem nauðsynlegt sé. Verði ekki séð að Orkustofnun hafi tekið afstöðu til þeirrar staðreyndar að kærandi geri kröfu um forskráningu upplýsinga. Að mati Ísorku sé framangreint fyrirkomulag á greiðslulausn kæranda andstætt meginreglum og markmiði um rétt neytenda til fyrirvaralausar og kvaðalausrar hleðslu, sbr. 8. gr. reglugerðarinnar og 4. gr. tilskipunarinnar. Þess utan sé það efnislega rangt að kærandi fari ekki fram á samning þegar farið sé fram á fyrirvaralaus samskipti. Hið rétta sé að kærandi fari fram á að gerður sé samningur og að sá samningur gildi í 48 klst. Samningur án fyrirvara (ad hoc) feli í sér að samningssambandi skuli ljúka þegar greiðsla fyrir hleðslu hafi verið innt af hendi, hvort sem það sé eftir 1, 2 eða 10 klst. Annað fyrirkomulag feli í sér að aðgangur notanda sé ekki „ad hoc“ eða án fyrirvara eða kvaða. Telji Orkustofnun, og úrskurðarnefnd, að heimilt sé að gera kröfu um stofnun aðgangs og samnings til tiltekins tíma, s.s. 48 klst., þá þurfi sömu stjórnvöld að veita nánari leiðbeiningar um tímamörk slíks samnings. Áréttað sé að hvorki 8. gr. reglugerðarinnar né 9. tl. 4. gr. tilskipunarinnar, mæli fyrir um nokkra heimild til að gera kröfu um slíkan samning, hvað þá að samningur geti verið til lengri tíma en það taki að hlaða ökutæki, en samningssambandi um hleðslu án fyrirvara ljúki ávallt þegar greiðsla hafi verið innt af hendi.

Loks skilji Ísorka ekki það mat Orkustofnunar að kærandi krefji notanda ekki um persónuupplýsingar umfram það sem nauðsynlegt sé. Hið rétta sé að kærandi geri bæði kröfu um forskráningu persónuupplýsinga og stofnun aðgangs áður en hægt sé að nýta búnaðinn til hleðslu. Ísorka telur því mikilvægt að fá skýra afstöðu úrskurðarnefndar til þess hvort kröfur kæranda um forskráningu persónuupplýsinga, þ.e. netfangs, stofnun aðgangs og kröfu um tímabundinn samning til tiltekins fyrirfram ákveðins tíma, s.s. 48 klst., samræmist kröfum 8. gr. reglugerðar nr. 1150/2019, um rétt neytanda til að geta hlaðið á hleðslustöð án formlegs samnings, þ.e. án fyrirvara og kvaða (eða ad hoc), sbr. og 9. tl. 4. gr. tilskipunarinnar. Ísorka telur að ekki sé samræmi í málalíbúnaði Orkustofnunar um þessi efnisatriði í hinum kærða úrskurði.

Hvað varði heimild Orkustofnunar til að beita sektarheimildum raforkulaga við broti á reglugerðinni, telur Ísorka einnig mikilvægt að skorið verði úr því hvort vafi sé um heimild Orkustofnunar til álagningar dagsekta á þá sem brotlegir gerast við reglugerðir sem settar séu á grundvelli raforkulaga, en skýra heimild þar um megi finna í 1. mgr. 26. gr. raforkulaga.

Kærandi vísi ítrekað til úrbóta með því að bjóða upp á nýja greiðslulausn til að mæta kröfum Orkustofnunar. Þannig snúist málið um hina nýju greiðslulausn kæranda (vefforrit ON) sem uppfylli kröfur 8. gr. reglugerðarinnar. Virðist kærandi þar með m.a. byggja á því að ekki sé gerð krafa um samþykki viðskiptaskilmála þegar stofnaður sé tímabundinn aðgangur í vefforrit ON. Að mati Ísorku sé hin nýja lausn aftur á móti sambærileg við aðrar greiðslulausnir kæranda hvað þetta varði, þ.e. að til grundvallar stofnun tímabundins aðgangs sé krafa um samþykki viðskiptaskilmála kæranda sem séu þess eðlis að í því felist krafa um formlegan samning. Hin nýja greiðslulausn kæranda uppfylli því ekki enn kröfur 8. gr. reglugerðarinnar, enda liggja fyrir

að greiðslulausn sem geri kröfu um samþykki viðskiptaskilmála, sem séu efnislega sambærilegir viðskiptaskilmálum kæranda, feli í sér kröfu um formlegan samning og því andstæð 8. gr. reglugerðarinnar. Þegar af þessari ástæðu sé ljóst að kærandi bjóði svo sannarlega ekki upp á greiðsluferli án þess að gerð sé krafa um formlegan samning. Einnig beri að hafa í huga að hin nýja greiðslulausn kæranda (vefforrit ON) hafi ekki verið tekið í notkun fyrr en í maí 2022, en þá hafi kærandi verið brotlegur frá 1. desember 2021 og hið minnsta frá desember 2019 til september 2021.

Ísorka telur að fyrri ákvarðanir Orkustofnunar og úrskurðarnefndar hafi mikla þýðingu við mat á því hvernig beri að túlka 8. gr. reglugerðarinnar, þ.m.t. hvaða kröfur séu gerðar til þess greiðslubúnaðar sem þjónustuveitendur skuli hafa á hleðslustöðvum sem aðgengilegar séu almenningi. Aðgangur að hleðslustöðvum kæranda sé bundinn við að notandi forskrái netfang og stofni aðgang. Þannig sé bæði gerð krafa um skráningu og stofnun aðgangs sem feli í sér tímabundinn samning, þ.e. samning í 48 klst.

Ísorka bendir einnig á að sumir QR-kóðar kæranda virki aðeins ef ON-appið sé notað og aðrir QR kóðar vísi á heimasíðu þar sem enginn greinarmunur sé gerður á vefforritinu (sem eigi að vera leið til að greiða án formlegs samnings) og smáforriti ON. Þá hafi engar upplýsingar verið um greiðslur án formlegs samnings á ensku á heimasíðu kæranda, sbr. þó breytingar núna.

Jafnframt bendir Ísorka á að kærandi sé hluti af samstæðu Orkuveitu Reykjavíkur og langstærsti aðilinn á markaði fyrir hleðslustöðvar.

## 2. Kærandi

Ísorka gerir einnig athugasemdir við sjónarmið kæranda. Kærandi fullyrði að ágreiningur málsins lúti ekki að því hvort kærandi reki hleðslustöðvar án þess að bjóða notendum að nýta rafmagn með því að gera formlegan samning. Kærandi telji ótvírætt að vefforrit hans feli í sér slíka greiðsluleið. Þetta sé rangt að mati Ísorku. Hið nýja vefforrit ON geri kröfu, a.m.k. við tilraunir í nóvember 2022, um samþykki viðskiptaskilmála kæranda sem feli í sér formlegan samning. Hið nýja vefforrit uppfylli því einfaldlega ekki kröfur 8. gr. reglugerðarinnar. Enginn ágreiningur sé um að aðrar greiðsluleiðir kæranda, þ.e. ON lykilinn og smáforrit ON (appið) uppfylli ekki kröfur 8. gr. reglugerðarinnar. Að mati kæranda sé mikilvægt að fá afstöðu nefndarinnar til þessa efnisatriðis, enda ljóst að kærandi muni annars halda áfram að gera þá kröfu um forskráningu persónuupplýsinga, stofnun aðgangs og gerð samnings, sem gildi lengur en greiðsla fyrir hleðslu, sem muni áfram valda óvissu um hvort slíkar kröfur samræmist 8. gr. reglugerðarinnar.

Ísorka bendir á að á hægghleðslustöðvum (AC stöðvum) aftengi notandi einfaldlega bilinn með því að taka hleðslukapal úr sambandi. Þegar bill sé tekinn úr sambandi þá sleppi hleðslustöð kapli og stöðvi hleðslu. Í þeim tilvikum sé ekkert vandamál sem tengist virkjun hleðslu eða uppítíma tækis eða vafra. Á hraðhleðslustöðvum, þar sem taki að hámarki 1 klst. að hlaða ökutækið, þurfi að auðkenna sig til að aftengja. Hér megi nefna að kærandi auglýsi neyðarvakt

24/7 sem geti brugðist við og stöðvað hleðslu án vandræða. Með engum hætti sé forskráning persónuupplýsinga eða stofnun tímabundins aðgangs nauðsynlegt vegna vandamála sem tengist virkjun hleðslu eða uppítíma tækis eða vafra. Þá geti krafa um 48 klst. samning með engum hætti verið nauðsynleg vegna hleðslu á hraðhleðslustöðvum.

Loks hvetur Ísorka aðila máls til að kynna sér af eigin raun þær greiðslulausnir sem séu í boði á hleðslustöðvum, bæði hjá Ísorku og kæranda.

## VII. Niðurstaða

Í máli þessu er deilt um inntak ákvæðis 8. gr. reglugerðar nr. 1150/2019, um að hleðslustöðvar sem aðgengilegar eru almenningi skuli einnig bjóða upp á þann möguleika að nýta rafmagn án þess að gerður sé formlegur samningur við þjónustuveitanda og þá hvort hleðslustöðvar kæranda hafi verið í samræmi við þann áskilnað, nánar tiltekið hvort almenningur geti keypt hleðslu án fyrirvara. Í hinni kærðu ákvörðun er komist að þeirri niðurstöðu að kærandi hafi brotið gegn 8. gr. reglugerðarinnar með því að tryggja ekki með fullnægjandi hætti aðgengi og þar með fyrirvaralausan aðgang almennings að hleðslustöðvum hans. Stjórnvaldssekt að fjárhæð 500.000 kr. var lögð á kæranda fyrir að brjóta ítrekað gegn ákvæðum raforkulaga, sbr. 1. mgr. 26. gr. b. Brot kæranda á 1. mgr. 8. gr. reglugerðarinnar hafi staðið yfir frá 2. desember 2019, og sé þetta í annað sinn sem Orkustofnun taki ákvörðun um sömu brot kæranda.

Kærandi krefst þess að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi þar sem að hleðslustöðvar hans hafi uppfyllt skilyrði 8. gr. reglugerðarinnar þegar hin kærða ákvörðun hafi verið tekin. Aðferðarfræði Orkustofnunar við túlkun 1. mgr. 8. gr. reglugerðarinnar hafi verið ótæk. Skýrsla „Sustainable Transport Forum“, sem Orkustofnun byggir á í hinni kærðu ákvörðun, og það skilyrði sem þar komi fram um að greiðsla skuli vera „þægileg“, eigi sér ekki lagastoð, eða að vera tækt lögskýringargagn að íslenskum rétti. Kærandi hafi boðið upp á vefforrit, sem feli í sér viðskipti án fyrirvara, og sé það því í samræmi við 1. mgr. 8. gr. reglugerðarinnar.

Orkustofnun krefst þess að hin kærða ákvörðun um brot kæranda gegn 1. mgr. 8. gr. reglugerðarinnar, verði staðfest en telur álitamál vera um heimildir stofnunarinnar til að leggja stjórnvaldssektir á aðila í samræmi við raforkulög.

Ísorka krefst þess að hin kærða ákvörðun verði staðfest auk þess að skýrt verði nánar hvort að stofnun tímabundins aðgangs í 48 klst. og skráning netfangs og lykilorðs sé í andstöðu við 1. mgr. 8. gr. reglugerðarinnar, en Ísorka telji svo vera.

### 1.

Rétt er að skoða nánar ákvæði raforkulaga nr. 65/2003 og reglugerðar nr. 1150/2019, um raforkuviðskipti og mælingar. Einnig ákvæði tilskipunar 2014/94/ESB, um uppbyggingu

grunnvirkja fyrir óhefðbundið eldsneyti auk ákvörðunar framkvæmdastjórnarinnar frá 23. apríl 2015.

Um markmið raforkulaga er fjallað í 1. gr. sem er 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., svo og 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. raforkulaga segir 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.“*

Reglugerð þessi hefur ekki verið sett.

Í 26. gr. b raforkulaga er fjallað um stjórnvaldssektir. Þar kemur m.a. fram að Orkustofnun geti lagt stjórnvaldssektir á aðila sem brjóta gegn nánar tilgreindum ákvæðum laganna. Orkustofnun getur jafnframt lagt stjórnvaldssektir á aðila sem sinna ekki kröfum um úrbætur skv. 26. gr. a eða brjóta itrekað gegn ákvæðum laganna.

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.

Um raforkuviðskipti er fjallað í III. kafla reglugerðarinnar. Ákvæði 8. gr. fjallar um þjónustuveitanda raforku. Ákvæði 1. mgr. er svohljóðandi: „... Rafföng sem aðgengileg eru almenningi skulu einnig bjóða upp á þann möguleika að nýta rafmagn án þess að gera



*formlegan samning við hlutaðeigandi þjónustuveitanda. Um skráningu og meðferð persónuupplýsinga í þessum tilvikum gilda almennar lagareglur á hverjum tíma“.*

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2014/94/ESB frá 22. október 2015, um uppbyggingu grunnvirkja fyrir óhefðbundið eldsneyti, var tekin upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES nefndarinnar nr. 23/2018, frá 9. febrúar 2018, um breytingu á XIII. viðauka við EES samninginn. Tilskipunin 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. Í 4. gr. tilskipunarinnar er fjallað um afhendingu rafmagns fyrir flutninga. Þar kemur fram í 1. mgr., að aðildarríki skuli tryggja að byggðar séu upp hleðslustöðvar á nægilega mörgum stöðum eigi síðar en 31. desember 2020 til að tryggja að rafknúin ökutæki geti farið um a.m.k. á þéttbýlisstöðum í borgum og úthverfum og öðrum þéttbýlum svæðum, og eftir því sem við á, innan þeirra neta sem aðildarríkin ákveða. Ákvæði 9. tl. 4. gr. er svohljóðandi: „*Allar hleðslustöðvar sem eru aðgengilegar almenningi skulu einnig bjóða upp á þann möguleika að notendur ökutækja geta í sérstökum tilvikum hlaðið ökutækið án þess að gera samninga við hlutaðeigandi rafveitu eða rekstraraðila“.* Ákvæði tilskipunar 2014/94/ESB voru m.a. innleidd með 8. gr. reglugerðar nr. 1150/2019. Unnið er að endurskoðun á ákvæðum tilskipunarinnar.

Með ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar frá 23. apríl 2015 var settur á laggirnar sérfræðingahópur um óhefðbundið eldsneyti (alternative transport fuels) „*The Sustainable Transport Forum (STF)*“. Hlutverk hópsins er að aðstoða framkvæmdastjórn ESB við að innleiða „*the Unions activities and programmes aimed at fostering the deployment of alternative fuels infrastructure to contribute to the European Union energy and climate goals*“. Ákvörðunin gildi til 31. desember 2020, og hefur verið endurnýjuð síðan. Skýrsla sérfræðingahópsins ber yfirskriftina „*Analysing stakeholders views on key policy needs and options for action in alternative fuels infrastructure deployment and consumer services*“, og kom út árið 2019. Í skýrslunni var m.a. áréttað að upplýsingar um staðsetningu og notkun hleðslustöðva skuli vera aðgengilegar, þeim að kostnaðarlausu eða eins og segir: „*the users should have easy access to information on the location and availability of all recharging points, at no cost, and that roadside indications road signs for alternative fuel infrastructure should be harmonised across the EU. It also points out that while ad hoc charging still is a relevant easy-to-use way for users to recharge, smart charging and vehicle-to-grid will be essential to intergrate electric vehicles efficiently into the electric system*“.

## 2.

Í forsendum hinnar kærðu ákvörðunar kemst Orkustofnun að þeirri niðurstöðu að kærandi bjóði upp á aðgang að hleðslustöðvum en aðgengið sé með þeim hætti að það geti ekki talist fyrirvaralaust. Við mat á því hvað beri að túlka sem fyrirvaralausan aðgang telur Orkustofnun að það eitt að ekki þurfi að samþykkja samningsskilmála tryggi ekki aðgengi almennings með

fullnægjandi hætti. Í skýrslu STF um óhefðbundið eldsneyti sé kveðið á um að í fyrirvaralausum aðgangi felist í fyrsta lagi einskíptisviðskipti, í öðru lagi ekkert skriflegt samkomulag, í þriðja lagi engin persónugreinanleg gögn og loks að greiðslufyrirkomulag sé þægilegt og án nokkurra kvaða (notendavænt viðmót/*easy payment on the spot*). Sé fyrirvaralaust aðgengi að hleðslustöðvum kæranda borið saman við skilgreiningu úr skýrslu sérfæðingahópsins (STF) um hvað fyrirvaralaus aðgangur eigi að fela í sér, megi sjá að hleðslustöðvar kæranda uppfylli öll skilyrði sem þar koma fram, nema eitt þ.e. að greiðslufyrirkomulagið sé þægilegt (notendavænt/*easy payment on the spot*) og án nokkurra kvaða.

Kærandi uppfylli skilyrði skýrslunnar með því að bjóða notendum raffanga sem aðgengileg eru almenningi upp á einskíptisviðskipti, þar sem samningssambandi er lokið við greiðslu án frekari skuldbindinga, þrátt fyrir að aðgangurinn sé virkur í 48 klst., kærandi fari ekki fram á samning þegar valið sé að eiga fyrirvaralaus viðskipti, kærandi fari ekki fram á að notandi veiti nokkrar upplýsingar um persónugreinanleg gögn umfram það sem nauðsynlegt sé og greiðslufyrirkomulag kæranda í fyrirvaralausum viðskiptum sé án kvaða en hins vegar sé viðmótið ekki notendavænt. Er það mat Orkustofnunar að greiðsluferillinn sem kærandi bjóði almennum notendum upp á til að eiga fyrirvaralaus viðskipti sé ekki notendavænn né til þess fallinn að geta flokkast sem aðgengilegur valkostur fyrir notendur. Helgist það fyrst og fremst af því að ekki séu leiðbeiningar á hleðslustöðvum kæranda um að hægt sé að eiga fyrirvaralaus viðskipti. Greiðsluferill á hleðslustöðvum kæranda sé því ekki til staðar fyrir notendur hvorki í ásýnd né reynd, þar sem hvorki komi fram upplýsingar um þennan greiðslumöguleika né leiðbeiningar um notkun hans á hleðslustöðvum kæranda.

Úrskurðarnefnd telur orðalag 8. gr. reglugerðar nr. 1150/2019, vera afdráttarlaust um þær kröfur sem gera skal til hleðslustöðva sem standa almenningi til boða, þ.e. að hægt sé að hlaða án þess að gera formlegan samning. Í forsendum hinnar kærðu ákvörðunar kemur fram að hleðslustöðvar kæranda uppfylli í sjálfu sér þau lágmarksskilyrði. Almennigur ætti því, án fyrirvara eða skilyrða um formlegan samning, að geta nýtt rafmagn og greitt fyrir þá þjónustu með greiðslukorti.

Til að hleðslustöðvar séu í reynd aðgengilegar fyrir almenning þurfa að koma fram upplýsingar á merkingum hleðslustöðva um að hægt sé að greiða fyrir hleðslu án þess að fyrir liggi formlegur samningur. Að öðrum kosti er ekki hægt að fallast á að greiðsluvalkosturinn sé í reynd fyrir hendi. Enda þótt það komi ekki fram í 1. mgr. 8. gr. reglugerðarinnar að viðmót greiðsluleiðar þurfi að vera notendavænt, ber að túlka ákvæði reglugerðarinnar í samræmi við markmið raforkulaga um að tryggja hagsmuni neytenda og neytendavitund á raforkumarkaði. Túlkun Orkustofnunar á 1. mgr. 8. gr. reglugerðarinnar um að greiðsluleið þurfi að vera sýnileg með merkingum er því í samræmi við 1. gr. raforkulaga.

Vefforrit kæranda uppfyllir skilyrði 1. mgr. 8. gr. reglugerðarinnar um að vera fyrirvaralaust og án formlegs samnings. Viðmót greiðsluleiðar kæranda er þó að mati Orkustofnunar ekki

notendavænt og lýtur ágreiningur máls þessa að því hvort það uppfylli kröfur sem gerðar eru skv. raforkulögum og 1. mgr. 8. gr. reglugerðar nr. 1150/2019.

Kærandi starfrækir þétt net hleðslustöðva um allt land. Bæði Orkustofnun og úrskurðarnefnd fóru í vettvangskönnun á nokkrar hleðslustöðvar kæranda. Úrskurðarnefnd prófaði hleðslu á þremur hleðslustöðvum á höfuðborgarsvæðinu. Einnig voru merkingar skoðaðar á þremur hleðslustöðvum á Akureyri og í Fljótum í Skagafirði en á öllum stöðvum var hægt að hlaða nokkrar bifreiðar í einu. Á aðeins einni hleðslustöð sem nefndin skoðaði var QR-kóði sem merktur var staðgreiðslu, „Staðgreiðsla. One time payment“, og var hún á höfuðborgarsvæðinu. Þar sem merkingum var ábótavant á höfuðborgarsvæðinu var þó hægt að hlaða og staðgreiða með því að opna QR-kóða sem merktur var „ON-appið“ á hleðslustöðinni en kóðinn um möguleika á staðgreiðslu var ekki sýnilegur. Það gaf til kynna að staðgreiðsla eða greiðsla án fyrirvara væri ekki möguleg.

Til að greiðsluleið með vefforriti sé aðgengileg þarf hún að vera sýnileg með merkingum/leiðbeiningum þannig að notendur séu upplýstir um þann valmöguleika á hleðslustöðvum kæranda. Að öðrum kosti er ekki hægt að fallast á að hún sé í reynd í boði fyrir almenning. Ekki skiptir í sjálfu sér máli fjöldi skrefa í greiðsluleiðinni heldur að fram komi með skýrum hætti með merkingum að greiðsla sé möguleg með vefforriti og án þess að fyrir liggi formlegur samningur við kæranda. Þess háttar merking þarf því að vera á öllum hleðslustöðvum. Fellst nefndin ekki á að krafa um merkingar á hleðslustöðvum sé íþyngjandi en allar hleðslustöðvar sem standa almenningi til boða, hvort sem þær eru í eigu kæranda eða keppinauta á markaði, skulu uppfylla skilyrði 1. mgr. 8. gr. reglugerðar nr. 1150/2019. Það er og í samræmi við 1. gr. raforkulaga sem hafa að markmiði að skapa forsendur fyrir samkeppni í viðskiptum með raforku og tryggja hagsmuni neytenda og neytendavitund á raforkumarkaði. Það er svo í höndum Orkustofnunar að hafa eftirlit með því samkvæmt ákvæðum raforkulaga, sbr. VII. kafla laganna. Nefndin fær hvorki séð að í áðurnefndri reglugerð sé að finna áskilnað um hvernig greiðsluleið skuli vera að öðru leyti en því að óheimilt er að gera að skilyrði að formlegur samningur liggi til grundvallar aðgengi almennings.

Í vettvangsferð úrskurðarnefndar kom fram að unnið er að úrbótum á upplýsingum og merkingum sem eru aðgengilegar viðskiptavinum á hleðslustöðvum kæranda. Þó sú greiðsluleið sem kærandi hefur komið upp sé gerleg er hún ekki aðgengileg á þeim stöðum þar sem merkingum er ábótavant og uppfyllir því ekki markmið raforkulaga um að hagsmuna neytenda skuli gætt. Nefndin áréttar að skýrsla áðurnefndra sérfræðinga Evrópusambandsins (STF) um túlkun á ákvæðum tilskipunar 2014/94/ESB var unnin á vettvangi sambandsins og er ekki hægt að leggja til grundvallar við skýringu á raforkulögum eða reglugerð nr. 1150/2019.

Niðurstaða nefndarinnar samkvæmt framangreindu er sú að meðan kærandi getur ekki sýnt fram á að merkingar/leiðbeiningar séu fullnægjandi á öllum hleðslustöðvum hans um að í boði sé virk greiðsluleið án formlegs samnings, er ekki hægt að fallast á að hann uppfylli skilyrði 1. mgr. 8. gr. reglugerðar nr. 1150/2019, sbr. 1. gr. raforkulaga nr. 65/2003.

### 3.

Með hinni kærðu ákvörðun er lögð stjórnvaldssekt á kæranda, að fjárhæð 500.000 kr. Orkustofnun telur þrátt fyrir það vafa leika á lögmæti þeirrar sektar. Kærandi tekur að því leyti undir athugasemdir Orkustofnunar. Sektarákvörðun Orkustofnunar er byggð á 1. mgr. 26. gr. b raforkulaga, þar sem fram kemur að Orkustofnun geti lagt stjórnvaldssektir á aðila sem brjóta gegn nánar tilgreindum ákvæðum laganna. Í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 112/2019, um breytingar á raforkulögum kemur fram að Orkustofnun geti lagt stjórnvaldssektir á aðila sem brjóta gegn ákvæðum laganna eða eins og segir; „...er Orkustofnun veitt heimild til að leggja stjórnvaldssektir á aðila sem brjóta gegn ákvæðum laganna og eru talin upp ákvæði sem heimilt er að beita stjórnvaldssektum gagnvart. Þetta eru ákvæði sem fela í sér alvarlegri brot, svo sem að fá ekki leyfi fyrir flutningsvirkjunum og virkjunum, blanda saman sérleyfisstarfsemi við aðra starfsemi og að fara ekki eftir ákvæðum sem gilda um gjaldskrár og tekjumörk. Ekki er um tæmandi upptalningu að ræða heldur getur Orkustofnun, þegar fyrirtæki sem starfa á grundvelli laganna brjóta gegn ákvæðum þeirra, áminnt fyrir háttsemina og ef það dugi ekki til þá er stofnuninni heimilt að fylgja slíkri áminningu eftir með stjórnvaldssekt. Í ljósi neytendaverndar er eðlilegt að ríkar kröfur séu gerðar til aðila á raforkumarkaði“.

Ákvörðun um greiðslu sektar er íþyngjandi. Að mati úrskurðarnefndar þarf skýr lagaheimild að liggja til grundvallar sektarákvörðun en ekki verður séð að svo sé þar sem ákvörðunin byggir á því að brotið hafi verið gegn 1. mgr. 8. gr. reglugerðar nr. 1150/2019 um raforkuviðskipti og mælingar. Ótvírætt er að sektir á grundvelli 26. gr. b raforkulaga verði aðeins lagðar á aðila vegna brota á nánar tilgreindum ákvæðum raforkulaga en ekki vegna brota á ákvæðum reglugerðarinnar en í henni er ekki að finna heimild til álagningar sektar.

Ekki er ástæða til að taka afstöðu til álagningar dagsekta skv. 1. mgr. 26. gr. raforkulaga þar sem ekki er kveðið á um þær í hinni kærðu ákvörðun.

Með vísan til framangreinds ber að fella niður álagningu sektar sem fram kemur í hinni kærðu ákvörðun.

### 4.

Úrskurðarnefnd telur að kærandi hafi gerst brotlegur við 1. mgr. 8. gr. reglugerðar nr. 1150/2019 vegna þess sem að framan greinir, þ.e. vegna ófullnægjandi merkinga á hleðslustöðvum.


Með vísan til þess ber að staðfesta hina kærðu ákvörðun en fella úr gildi ákvörðun um greiðslu sektar.

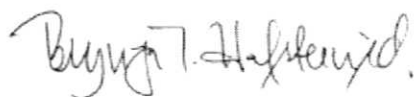
Nefndin áréttar mikilvægi þess að reglugerð, þar sem kveðið er nánar á um viðskipti á hleðslustöðvum fyrir rafknúin ökutæki sem eru aðgengileg fyrir almenning, verði sett í

samræmi við fyrirmæli 4. mgr. 20. gr. raforkulaga. Með því verði tekinn af allur vafi um hvað felst í fyrirvaralausum aðgangi s.s. um tímalengd aðgangs og nauðsynlega upplýsingagjöf.

## Úrskurðarorð

Hin kærða ákvörðun Orkustofnunar frá 24. september 2022 er staðfest að öðru leyti en því að ákvörðun um greiðslu sektar er felld úr gildi.

  
Ragnheiður Elfa Þorsteinsdóttir  
formaður



Brynja Ingunn Hafsteinsdóttir

  
Ragnar Jóhann Jónsson