

ÚRSKURÐUR
ÁFRÝJUNARNEFNDAR NEYTENDAMÁLA

MÁL NR. 6/2008

Kæra Landsvirkjunar á ákvörðun Neytendastofu frá 18. ágúst 2008.

1. Þann 23. janúar 2009 er tekið fyrir málið nr. 6/2008: Kæra Landsvirkjunar á ákvörðun Neytendastofu frá 18. ágúst 2008. Í málinu úrskurða Ása Ólafsdóttir, Egill Heiðar Gíslason og Eyvindur G. Gunnarsson.
2. Með kæru, dags. 12. september 2008, sem móttekin var þann sama dag, hefur Landsvirkjun kært til áfrýjunarnefndar neytendamála ákvörðun Neytendastofu, dags. 18. ágúst 2008, um að leiðrétta skuli frádrátt við skýrsluskil rafaveitueftirlitsgjalds 2004-2008.
3. Kæruheimild styður kærandi við 2. mgr. 4. gr. laga nr. 62/2005 um Neytendastofu og talsmann neytenda, sbr. 6. mgr. 11. gr. laga nr. 146/1996 um öryggi raforkuvirkja, neysluveitna og raffanga.

MÁLAVEXTIR

4. Samkvæmt gögnum málsins taldi Neytendastofa, eftir skýrslugjöf kæranda, að svo virtist sem færður hafi verið frádráttar kostnaður vegna aðkeyptrar raforku sem seld hafi verið til stóriðju, en þessi kostnaður hafi ekki verið frádráttarbær samkvæmt afmörkun gjaldstofns rafveitueftirlitsgjalds samkvæmt 14. gr. laga nr. 146/1996 um öryggi raforkuvirkja, neysluveitna og raffanga.
5. Með bréfi Neytendastofu til kæranda, dags. 14. desember 2007, óskaði stofnunin eftir því að Landsvirkjun legði fram nánari sundurliðun og upplýsingar um selda raforku til almenningsveitna. Í bréfi kæranda, dags. 3. janúar 2008, sagði að ekki væri ljóst af ákvæðum laga og reglugerða hvaða kostnað mætti fella undir hugtakið „aðkeypt raforka.“ Hafi Neytendastofu og áður Löggildingarstofu verið fullkunnugt um hvernig álagningargrunnur gjaldsins hafi verið reiknaður í samræmi við 14. gr. laga nr. 146/1996 og ekki hafi áður verið gerð athugasemd við það verklag.
6. Með bréfi Neytendastofu til fjármálaráðuneytisins, dags. 19. mars 2008, var óskað eftir álitum ráðuneytisins á túlkun Neytendastofu á ákvæði 14. gr. laga nr. 146/1996 og hvernig afmarka bæri gjaldstofn rafveitueftirlitsgjaldsins.
7. Fjármálaráðuneytið lét í té umsögn, sem ekki er bindandi að lögum, um framangreind álitamál í bréfi til Neytendastofu, dags. 21. maí 2008. Í bréfi ráðuneytisins segir m.a.: „Að mati ráðuneytisins er ljóst af orðalagi umræddra ákvæða að gjaldstofn eftirlitsgjaldsins ákvarðast af heildartekjum af sölu raforku og leigu mælitækja, að undanskildum tekjum vegna sölu til tiltekinna stóriðjuvera. Þær tekjur eru undanþegna gjaldinu samkvæmt 3. másl. 1. tölul. og 2.

mgr. 4. tölul. og teljast ekki til gjaldstofns þess. Frá gjaldstofni sem svo er ákvarðaður heimilast síðan frádráttur sem nemur andvirði keyptrar raforku og virðisaukaskatti. – Samkvæmt framansögðu falla tekjur vegna raforku sem seld er til iðjuvera sem tiltekin eru í báðum töluliðunum utan gjaldstofns rafveitueftirlitsgjalds og teljast ekki gjaldskyldar tekjur.“

8. Með bréfi Neytendastofu, dags. 13. júní 2008, til kæranda var umsögn fjármálaráðuneytis kynnt honum og ítrekað að kærandi endurskoðaði skýrslur vegna rafveitueftirlitsgjalds fyrir tímabilið 2004-2008. Enn fremur að Neytendastofa myndi á grundvelli framlagðra gagna leiðrétta frádrátt og endurskoða álagningu á rafveitueftirlitsgjaldi fyrir árin 2004-2008. Þá var á það bent að bærust ekki leiðréttingarskýrslur myndi Neytendastofa áætla álagningu vegna leiðréttinga.
9. Í bréfi kæranda til Neytendastofu, dags. 7. júlí 2008, kom fram að kærandi hefði ekki fengið tækifæri til að leggja mat á erindi Neytendastofu og svara því og hafi ákvörðun verið tekin í málinu án þess að gætt hafi verið ákvæða stjórnsýslulaga nr. 37/1993.
10. Með bréfi Neytendastofu til kæranda, dags. 10. júlí 2008, var Landsvirkjun veittur fjögurra vikna fretur til að leggja fram öll nauðsynleg gögn og til að koma á framfæri sjónarmiðum og athugasemdum sínum en að þeim tíma liðnum mætti búast við ákvörðun í málinu.
11. Með bréfi kæranda til Neytendastofu, dags. 8. ágúst 2008, var ítrekuð fyrri afstaða sem birtist í bréfum kæranda til Neytendastofu, dags. 3. janúar 2008 og 7. júlí sama árs. Með bréfi Neytendastofu til kæranda, dags. 13. ágúst 2008, var tilkynnt að gagnaöflun væri lokið og að vænta mætti ákvörðunar fljótlega.

ÁKVÖRÐUN NEYTENDASTOFU

12. Hinn 18. ágúst 2008 komst Neytendastofa að þeirri ákvörðun að kærandi hefði brotið gegn ákvæðum 14. gr. laga nr. 146/1996 um öryggi raforkuvirkja, neysluveitna og raffanga, með því að draga frá kostnað vegna aðkeyptrar raforku sem seld væri til stóriðju í skýrslum og framtalsgerð til Neytendastofu (áður Löggildingarstofu). Myndi Neytendastofa tilkynna ákvörðun um leiðréttingu frádráttarins til Fjársýslu ríkisins sem gera myndi viðeigandi leiðréttingar í innheimtukerfi ríkisins og endurútreikna innsendar skýrslur kæranda vegna rafveitueftirlitsgjalds fyrir tímabilið 2004-2008 samkvæmt ákvæðum laga nr. 63/2005 um Neytendastofu og talsmann neytenda, sbr. lög nr. 34/2007 um breytingu á lögum á sviði Neytendastofu.
13. Í niðurstöðu Neytendastofu kom fram að af gögnum málsins virtist ljóst að við skil á rafveitueftirlitsgjaldi drægi kærandi frá gjaldstofni kostnað vegna aðkeyptrar raforku til stóriðju án þess að tekjur væru færðar á móti þeim frádrætti. Teldi Neytendastofa að tekjur og kostnaður vegna sölu á raforku til stóriðju skyldi falla utan gjaldstofns rafveitueftirlitsgjaldsins, sbr. undanþáguheimildir 1. og 4. tölul. 14. gr. laga nr. 146/1996. Gjaldstofn rafveitueftirlitsgjaldsins ákvarðaðist af heildartekjum af sölu raforku og leigu mælitækja að undanskyldum tekjum vegna sölu til tiltekinna stóriðjuvera og kostnaði þeim tengdum.

14. Þá sagði að tekjur af sölu raforku til stóriðju og sá kostnaður sem af henni hlytist væri því undanþeginn gjaldinu samkvæmt 3. málsl. 1. tölul. og 2. mgr. 4. tölul. 14. gr. laga nr. 146/1996 og teldist ekki til gjaldstofns þess. Frá gjaldstofni sem svo er ákvarðaður heimilaðist síðan frádráttur sem næmi andvirði aðkeyptrar raforku og virðisaukaskatti. Þessi niðurstaða styddist einnig við álit fjármálaráðuneytisins.
15. Neytendastofa teldi það andstætt ákvæðum 14. gr. laga nr. 146/1996 að færa kostnað vegna sölu á raforku til stóriðju til frádráttar frá gjaldstofni rafveitueftirlitsgjalds án þess að færa tekjur af sölu til stóriðju á móti þeim frádrætti. Samkvæmt þessu og með hliðsjón af fyrirliggjandi gögnum yrði að leiðrétta frádrátt vegna kostnaðar kæranda á aðkeyptri raforku til stóriðju frá árinu 2004 til 2008. Loks var tekið fram að skortur á gögnum og röng skýrsluskil um langt árabil breyttu að mati Neytendastofu engu um niðurstöðu málsins og þá lögbundnu gjaldskyldu sem hvíldi á kæranda samkvæmt ákvæðum laga nr. 146/1996.

RÖKSTUÐNINGUR KÆRANDA OG ATHUGASEMDIR NEYTENDASTOFU

16. Í kæru, dags. 12. september 2008, krefst kærandi þess að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi.
17. Kærandi byggir á 72. gr. stjórnarskrárinnar um friðhelgi eignarréttarins. Samkvæmt stjórnarskrá skuli skipa skattamálum með lögum, sbr. 40. og 77. gr. Af þessu leiði að ekki verði lögð á menn önnur opinber gjöld en þau sem lög örugglega heimili. Rafveitueftirlitsgjald, sem innheimt sé á grundvelli 1. tölul. 14. gr. laga nr. 146/1996, sé lagt á samkvæmt hlutlægum, efnislegum mælikvarða og án þess að fjárhæð þess taki mið af kostnaði Neytendastofu við að veita þjónustu. Því sé um skattlagningu að ræða og verði að líta til almennra túlkunarreglna skattaréttar við skýringu ákvæðanna. Þar sem skattheimild sé íþyngjandi undantekning frá meginreglunni um friðhelgi eignarréttarins beri að skýra hana þröngt, sem leiði til þess að undantekningar beri að skýra rúmt.
18. Ljóst sé af orðalagi 1. og 4. tölul. 14. gr. laga nr. 146/1996 að almenna reglan sé sú að rafveitur skuli greiða árlega til stofnunarinnar tiltekinn hluta af heildartekjum þeirra af raforkusölu og leigu mælitækja. Tvær undantekningar séu frá töluliðunum þar sem draga beri frá þeirri fjárhæð andvirði aðkeyptrar raforku og virðisaukaskatt. Enn fremur sé undanþegin raforkusala til iðjuvera sem undanþegin kunni að vera með lögum. Í lögum nr. 146/1996 komi fram að þau stóriðjuver sem undanskilin séu samkvæmt 1. tölul. 14. gr. greiði skoðunargjald í samræmi við gjaldskrá samkvæmt 3. tölul. 14. gr. laganna.
19. Kærandi tekur fram að tekjur vegna raforku sem seld sé til iðjuvera falli utan gjaldstofns rafveitueftirlitsgjalds og teljist því ekki gjaldskyldar tekjur. Rafveitum sé auk þess heimilt að telja fram andvirði aðkeyptrar orku sem frádráttarbæran kostnað við skil á gjaldinu. Í ákvæðunum sé enginn greinarmunur gerður á aðkeyptri raforku sem framseld sé til iðjuvera og annarri aðkeyptri raforku. Sá hluti aðkeyptrar raforku og virðisaukaskatts, sem teljist varða við aðra tekjuöflun af raforkusölu og leigu mælitækja en þá sem gjaldskyld sé samkvæmt 1. og 4. tölul. 1. mgr. 14. gr. laga nr. 146/1996, sé því frádráttarbær til jafns við sama kostnað af gjaldskyldum tekjum. Þannig sé enginn munur gerður í lögnum á kostnaði vegna aðkeyptrar raforku vegna sölu til iðjuvera og

annarrar aðkeyprar raforku. Hafi ætlunin verið að heimila eingöngu frádrátt annarrar aðkeyprar raforku frá gjaldstofni samkvæmt 1. málsl. 1. og 4. tölul. 1. mgr. 14. gr. laganna hefði slíkt þurft að koma fram í lögnum samkvæmt lagaáskilnaðarkröfu stjórnarskrárinnar. Þetta sé í samræmi við álit fjármálaráðuneytis frá 21. maí 2008.

20. Með bréfi, dags. 17. september 2008, óskaði áfrýjunarnefnd neytendamála eftir umsögn Neytendastofu um kærana. Umsögn Neytendastofu barst nefndinni 29. september sama árs. Krafðist Neytendastofu staðfestingar hinnar kærðu ákvörðunar með vísan til forsendna hennar.
21. Neytendastofa telur að tekjur og kostnaður vegna sölu á raforku til stóriðju skuli falla utan gjaldstofns rafveitueftirlitsgjaldsins, sbr. undanþáguheimildir 3. málsl. 1. og 4. tölul. 14. gr. laga nr. 146/1996. Gjaldstofn rafveitueftirlitsgjaldsins ákvarðist af heildartekjum af sölu raforku og leigu mælitækja að undanskildum tekjum vegna sölu til tiltekinna stóriðjuvera og kostnaði þeim tengdum. Tekjur af sölu raforku til stóriðju og sá kostnaður sem af henni hljótist sé því undanþeginn gjaldinu samkvæmt 3. málsl. 1. tölul. og 2. mgr. 4. tölul. 14. gr. laga nr. 146/1996 og teljist ekki til gjaldstofns þess. Frá gjaldstofni sem svo sé ákvarðaður heimilist svo frádráttur sem nemi andvirði aðkeyprar raforku og virðisaukaskatti. Sú niðurstaða styðjist við álit fjármálaráðuneytisins.
22. Þá telji Neytendastofa það andstætt ákvæðum 14. gr. laga nr. 146/1996 að færa kostnað vegna sölu á raforku til stóriðju til frádráttar frá gjaldstofni rafveitueftirlitsgjalds án þess að færa tekjur af sölu til stóriðju á móti þeim frádrætti. Samkvæmt þessu og með hliðsjón af fyrirliggjandi gögnum verði að leiðrétta frádrátt vegna kostnaðar kæranda á aðkeyptri raforku til stóriðju frá árinu 2004 til 2008.
23. Neytendastofa telur túlkun kæranda á 1. tölul. og 4. tölul. 14. gr. laga nr. 146/1996 á misskilningi byggða. Í 3. málsl. 1. og 4. tölul. 14. gr. sé sérstaklega að finna áskilnað löggjafans um að sala til iðjuvera skuli undanþegin gjaldskyldu samkvæmt ákvæðum laganna. Frá gjaldstofni sem svo sé ákvarðaður heimilist svo frádráttur sem nemi andvirði raforku og virðisaukaskatts með venjulegum hætti. Neytendastofa mótmælir þeirri túlkun kæranda að enginn greinarmunur sé gerður á aðkeyptri raforku sem seld sé til iðjuvera og annari aðkeyptri raforku. Af ákvæðum 14. gr. laga nr. 146/1996, svo og greinargerð með frumvarpi til laganna, telji Neytendastofa þvert á móti ljóst að skýr aðgreining sé gerð að þessu leyti í lögnum og sé lagaáskilnaðarkröfu stjórnarskrár um skýra og ótvíræða skattheimild því að öllu leyti fullnægt.
24. Jafnframt er á það bent að löggjafinn hafi mælt sérstaklega fyrir um gjaldtöku vegna eftirlits hjá framangreindum aðilum, sbr. 3. tölul. 14. gr. laga nr. 146/1996. Telur Neytendastofa því að heildstæð skoðun og túlkun á ákvæðum 14. gr. laganna leiði í ljóst að einungis sé undanskilin aðkeypt raforka vegna stóriðju.
25. Þá er tekið fram að vandséð sé af hvaða ástæðu undanþiggja ætti aðra aðkeypta raforku og telur Neytendastofa að nauðsynlegt hefði verið að taka sérstaklega fram ef vilji löggjafans hefði staðið til þess að fella undir undanþáguheimildir laganna annars konar aðkeypta raforku en þá sem skýrt sé tekið fram í lögnum að skuli undanþegin rafveitueftirlitsgjaldinu. Hér sé um að ræða

almennan gjaldstofn vegna raforkusölu og undanþágur frá því sé aðeins unnt að byggja á skýrum lagaheimildum, sbr. ákvæði laganna um sölu á raforku til stóriðju. Einnig verði að hafa í huga að í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 146/1996 komi skýrt fram að því sé stefnt að með því að ákvarða gjaldstofninn á þann hátt sem gert sé í 1. og 4. tölul. 14. gr., þ.e. að greitt sé af virðisauka rafveitna af raforkuframleiðslu og raforkusölu.

26. Með bréfi áfrýjunarnefndar neytendamála til kæranda, dags. 10. október 2008, var óskað eftir afstöðu hans til greinargerðar Neytendastofu.
27. Með bréfi kæranda til áfrýjunarnefndar neytendamála, 24. október 2008, gerði hann grein fyrir afstöðu sinni til greinargerðar Neytendastofu. Kærandi tekur m.a. fram að hann geti með engu móti fallist á að kostnaður vegna aðkeyprar raforku vegna sölu til stóriðju skuli falla utan gjaldstofns á grundvelli 1. og 4. tölul. 14. gr. laga nr. 146/1996 svo sem Neytendastofa haldi fram, enda eigi sú túlkun sér ekki stoð í skýru orðalagi ákvæðanna, þar sem mælt sé fyrir um að draga skuli frá andvirði aðkeyprar raforku. Áréttar kærandi að enginn munur sé gerður í lögum nr. 146/1996 á kostnaði vegna aðkeyprar raforku vegna sölu til iðjuvera og annarrar aðkeyprar raforku. Enn fremur bendir kærandi á að eðlilegt sé, með vísan til rannsóknarreglu stjórnisýslulaga, að áfrýjunarefnd neytendamála leiti eftir afstöðu fjármálaráðuneytisins vegna mismunandi skilnings aðila á álitum ráðuneytisins frá 21. maí 2008.
28. Með bréfi áfrýjunarnefndar neytendamála til fjármálaráðuneytisins, dags. 11. desember 2008, var óskað eftir skýringum ráðuneytisins á því hvort álit þess frá 21. maí 2008 styddi skilning kæranda eða Neytendastofu á umræddum lagaákvæðum.
29. Með bréfi fjármálaráðuneytisins til áfrýjunarnefndar neytendamála, dags. 17. desember 2008, var gerð grein fyrir því að álit ráðuneytisins frá 21. maí 2008 væri í samræmi við túlkun kæranda á ákvæðum 1. og 4. tölul. 14. gr. laga nr. 146/1996.
30. Hinn 18. desember 2008 komu aðilar máls þessa á fund áfrýjunarnefndarinnar og gerðu þar nánar grein fyrir sjónarmiðum sínum og svöruðu spurningum nefndarmanna.

NIÐURSTAÐA

31. Í þessu máli er deilt um tvenns konar gjöld sem Neytendastofa innheimtir vegna eftirlits með rafveitum á grundvelli laga nr. 146/1996 um öryggi raforkuvirkja, neysluveitna og raffanga. Annars vegar gjald skv. 1. másl. 1. tölul. 1. mgr. 14. gr. laganna sem mælir svo fyrir að allt að 0,2% af heildartekjum rafveitna af sölu raforku og leigu mælitækja skuli greiddar stofnuninni, að frádregnu andvirði aðkeyprar raforku og virðisaukaskatti. Hins vegar gjald skv. 1. másl. 4. tölul. 1. mgr. 14. gr. sem kveður á um að greiða skuli til stofnunarinnar allt að 0,6% af sama gjaldstofni, að frádregnu andvirði aðkeyprar raforku og virðisaukaskatti. Raforkusala til nánar tilgreindra iðjuvera er undanskilin gjaldinu skv. 3. másl. 1. tölul. og 2. mgr. 4. tölul. 1. mgr. 14. gr. laganna. Í málinu reynir eingöngu á túlkun umræddra lagaákvæða en ágreiningur um fjárhæð rafveitueftirlitsgjaldsins er ekki til úrlausnar hjá áfrýjunarnefndinni.

32. Aðila greinir á um það hvað felist í þeim orðum 1. másl. 1. tölul. og 1. másl. 4. tölul. 1. mgr. 14. gr. að draga megí frá gjaldinu andvirði „aðkeyprtar raforku“. Kærandi heldur því fram að enginn munur sé gerður í lögum nr. 146/1996 á kostnaði vegna aðkeyprtar raforku vegna sölu til iðjuvera og annarrar aðkeyprtar raforku. Hafi ætlunin verið að heimila eingöngu frádrátt annarrar aðkeyprtar raforku frá gjaldstofni skv. 1. másl. 1. og 2. mgr. 4. tölul. 1. mgr. 14. gr. laganna hefði það þurft að koma fram í lögum samkvæmt lagaáskilnaðarkröfu stjórnarskrárinnar. Neytendastofa hafnar þeim skilningi kæranda að enginn munur sé gerður á aðkeypri raforku sem seld sé til iðjuvera og annarri aðkeypri raforku. Af þessu leiði að tekjur og kostnaður vegna sölu á raforku til stóriðju skuli falla utan gjaldstofns rafveitueftirlitsgjalds.
33. Eftirlitsgjald, sem kveðið er á um í hinum umþrættu lagaákvæðum, er lagt á samkvæmt almennum hlutlægum, efnislegum mælikvarða, án þess að það taki mið af kostnaði Neytendastofu við að veita þjónustu. Er því um skattlagningu að ræða og verður að horfa til almennra túlkunarreglna á sviði skattaréttar við skýringu ákvæðanna. Í þessu sambandi verður sérstaklega að horfa til þess að skattlagningarheimildir ber almennt að túlka þröngt og að það er meginregla íslensks réttar að gera verður miklar kröfur til skýrleika skattheimilda.
34. Samkvæmt 1. tölul. 1. mgr. og 4. tölul. 1. mgr. 14. gr. laga nr. 146/1996 ákvarðast gjaldstofn eftirlitsgjaldsins af heildartekjum af sölu raforku og leigu mælitækja, að frádregnu andvirði aðkeyprtar raforku og virðisaukaskatti. Þá eru undanskildar gjaldinu tekjur vegna sölu til nánar tilgreindra iðjuvera, sbr. 3. másl. 1. tölul. og 2. mgr. 4. tölul. og teljast þær því ekki til gjaldstofns þess. Orðum sínum samkvæmt kveða 1. másl. 1. tölul. 1. mgr. og 1. másl. 4. tölul. 1. mgr. 14. gr. laga nr. 146/1996 á um það að draga megí frá gjaldstofni, eins og hann er afmarkaður í ákvæðunum, andvirði „aðkeyprtar raforku“. Ekkert í orðalagi ákvæðisins bindur þennan frádrátt við aðkeypta raforku vegna sölu til iðjuvera. Er þessi skilningur m.a. í samræmi við álit fjármálaráðuneytisins, eins og það birtist í bréfum 21. maí 2008 og 17. desember sama árs.
35. Að mati áfrýjunarnefndarinnar verður að telja að samkvæmt beinu orðalagi ákvæðisins sé kæranda heimilt að draga frá gjaldstofni 1. tölul. 1. mgr. og 4. tölul. 1. mgr. 14. gr. laganna raforku án tillits til þess hvort aðkeypt raforka í skilningi ákvæðisins fer til iðjuvera eða ekki og verður ekki talið að neitt í lögskýringargögnum geti leitt til annarrar skýringar á ákvæðinu. Ekki verður séð að athugasemdir með frumvarpi, sem varð að lögum nr. 146/1996, varpi frekara ljósi á málið en þar segir m.a. um 1. tölul. 1. mgr. 14. gr. laganna að kostnaður af yfireftirliti með rafveitum greiðist með ákveðnu prósentugjaldi af virðisauka raforkusölu þeirra eða raforkuframleiðslu. Undanskilin frá þessu sé raforkusala til Íslenska álfélagsins hf. og Íslenska járnblendifélagsins hf., sbr. sérlög um þessi fyrirtæki. Um 4. tölul. 1. mgr. 14. gr. segir að í þeim tilgangi að hafa gjaldtökuna einfalda sé notaður sami gjaldstofn fyrir neysluveitueftirlit og gert sé í 1. tölul. Þá segir að þau stóriðjuver sem undanskilin séu í 1. tölul. greiði skoðunargjald skv. 3. tölul. í samræmi við gjaldskrá.
36. Þegar framangreint er virt verður ekki hjá því komist að fella ákvörðun Neytendastofu frá 18. ágúst 2008 úr gildi. Samkvæmt þessu verður krafa kæranda tekin til greina.

Úrskurður nr. 1/2009

ÚRSKURÐARORÐ:

Hin kærða ákvörðun er felld úr gildi.

Ása Ólafsdóttir

Egill Heiðar Gíslason

Eyvindur G. Gunnarsson