

ÚRSKURÐUR ÁFRÝJUNARNEFNDAR NEYTENDAMÁLA

MÁL NR. 2/2010

Kæra Rarik ohf. á ákvörðun Neytendastofu 23. desember 2009.

1. Þann 25. júní 2010 er tekið fyrir mál áfrýjunarnefndar neytendamála nr. 2/2010: Kæra Rarik ohf. á ákvörðun Neytendastofu frá 23. desember 2009. Í málinu úrskurða Eiríkur Jónsson, Egill Heiðar Gíslason og Eyvindur G. Gunnarsson.
2. Með kæru, dags. 10. mars 2010, hefur kærandi kært til áfrýjunarnefndar neytendamála ákvörðun Neytendastofu sem birtist í bréfi stofnunarinnar frá 23. desember 2009 og varðar uppgjör rafveitueftirlitsgjalds vegna ársins 2006. Kærandi krefst þess að ákvörðuninni sem birtist í bréfinu, auk yfirlits yfir meinta skulda kæranda, verði breytt og á grundvelli þeirra sjónarmiða sem birtast í kæru og þeim gögnum er henni fylgdu verði „úrskurðað að fyrirtækið skuldi ekkert í rafveitueftirlitsgjald miðað við álagningartímabilið, til og með 2009.04“.
3. Um kæruehimild vísar kærandi til 4. gr. laga um Neytendastofu og talsmann neytenda nr. 62/2005, en um málskot vegna ákvarðana Neytendastofu samkvæmt lögum um öryggi raforkuvirkja, neysluveitna og raffanga nr. 146/1996 er fjallað í 11. gr. þeirra laga.

MÁLAVEXTIR OG ÁKVÖRÐUN NEYTENDASTOFU

4. Málið lýtur að uppgjóri svonefnds rafveitueftirlitsgjalds vegna ársins 2006 en á kæranda hvíldi skylda til greiðslu slíks gjalds til Neytendastofu, sbr. lög um öryggi raforkuvirkja, neysluveitna og raffanga nr. 146/1996. Deilur hafa staðið milli kæranda og Neytendastofu um fjárhæð gjaldsins vegna umrædds árs og umtalsverð bréfaskipti átt sér stað á milli aðila. Ekki þykir ástæða til að rekja öll þau samskipti efnislega, í ljósi þess sem síðar greinir, en þeim lyktaði með hinni kærðu ákvörðun, sem birtist í bréfi frá 23. desember 2009 er bar fyrirsögnina „Uppgjör rafveitueftirlitsgjalds vegna ársins 2006“.
5. Nánar tiltekið sagði í umræddu bréfi: „Neytendastofa vísar til skýrslna um rafveitueftirlitsgjald sem RARIK sendi stofnuninni fyrir árið 2006 og leiðréttingarskýrslu sem stofnuninni var send í apríl 2007. Í framhaldi af framangreindum skýrslum fóru fram fundir þar sem óskað var eftir nánari sundurliðun á ýmsum þáttum er varða óskir RARIK um leiðréttingar vegna uppgjors á rafveitueftirlitsgjaldi á árinu 2006. Neytendastofa bendir á að gjaldstofn rafveitueftirlitsgjalds getur aldrei orðið neikvæður enda er lögum samkvæmt engin álagning ef tekjur eru engar (núll). RARIK hefur hins vegar í leiðréttingarskýrslum og uppgjóri til Neytendastofu sýnt fram á neikvæðan gjaldstofn vegna sölu á raforku þegar um er að ræða sölu raforku að frádreginni aðkeyptri raforku en það er óheimilt að mati Neytendastofu. Í samræmi við framangreint hefur Neytendastofa því endurskoðað leiðréttingarskýrslur RARIK fyrir árið 2006 og fært þá niðurstöðu

í TBR, sbr. meðfylgjandi kvittun. Af því leiðir að ósk RARIK um leiðréttingu að fjárhæð 4.596.732,-kr. er aðeins að hluta til samþykkt, en eftir stendur skuld skv. meðfylgjandi kvittun. Óskið þér eftir nánari upplýsingum getur Helga Sigurðardóttir, fjármálastjóri, veitt þær eftir því sem hægt er.“

RÖKSTUÐNINGUR KÆRANDA OG ATHUGASEMDIR NEYTENDASTOFU

6. Í kæru, dags. 10. mars 2010, er tekið fram að vegna spurninga sem upp kunnir að koma varðandi kærufrest samkvæmt 3. mgr. 4. gr. laga um Neytendastofu og talsmann neytenda nr. 62/2005, vilji kærandi taka fram að bréf Neytendastofu frá 23. desember 2009 hafi valdið ruglingi, enda beri það formlega séð ekki með sér að vera stjórnvaldsákvörðun sem sé kæránleg samkvæmt ákvæðum laganna. Titill bréfsins fjalli um uppgjör á rafveitueftirlitsgjaldi og í bréfinu sé ekki vakin athygli kæranda á því að hér sé um kæránlega stjórnsýsluákvörðun að ræða eða hvaða kærufrestur gildi. Telja verði að hér sé ekki um vandaða stjórnsýslu að ræða, sem kærandi eigi ekki að gjalda fyrir, einkum þegar litið sé til þess að hér hafi verið um mjög svo íþyngjandi ákvörðun Neytendastofu að ræða. Kærandi hafi brugðist við eins hratt og honum hafi verið mögulegt og því sé þess krafist að áfrýjunarnefndin taki kærana til efnislegrar meðferðar.
7. Í kærinni eru sjónarmið kæranda síðan nánar rakin og í lok hennar er að finna samantekt þar sem eftirtalin atriði eru dregin fram: Kærandi hafi átt í erfðleikum með að reikna út stofn að rafveitueftirlitsgjaldi á árinu 2006 vegna breytinga á reglum um skiptingu gjaldsins á milli starfsemisþátta, vegna breytingar á rekstrarformi fyrirtækisins og vegna upptöku á nýju upplýsingakerfi. Neytendastofa hafi hafnað því að áætlað gjald yrði greitt mánaðarlega til stofnunarinnar þar til mögulegt yrði að leiða stofn gjaldsins réttilega út. Neytendastofa hafi véfengt leiðréttingarskýrslu vegna rafveitueftirlitsgjalds árið 2006, þrátt fyrir að hún væri í fullu samræmi við endurskoðaðan ársreikning kæranda. Misskilningur á framtöldum tekjum vegna samkeppnisrekstrar (sölutekjum) að frádregnum kostnaði vegna aðkeyprar raforku ásamt misskilningi á framkvæmd og tilgangi niðurgreiðslna hafi ítrekað komið fram í viðskiptum kæranda við Neytendastofu. Neytendastofa hafi fært rangar tölur inn í gjaldakerfi ríkisins (TBR) og þar með lagt hátt gjald á kæranda. Ekki þykir ástæða til að rekja frekar sjónarmið kæranda um efni málsins, í ljósi þess sem síðar greinir.
8. Með bréfi, dags. 15. mars 2010, óskaði áfrýjunarnefnd neytendamála eftir afstöðu Neytendastofu til kærunnar. Neytendastofa svaraði með greinargerð, dags. 30. apríl 2010, eftir að frestur til svara hafði verið framlengdur að beiðni stofnunarinnar. Í greinargerðinni er þess krafist að málinu verði vísað frá sem of seint fram komnu, sbr. 3. mgr. 4. gr. laga um Neytendastofu og talsmann neytenda nr. 62/2005. Til vara krefst Neytendastofa þess að ákvörðunin verði staðfest, auk þess sem áfrýjunarnefnd neytendamála staðfesti greiðsluskyldu kæranda á skuld hans við Neytendastofu eins og hún standi á væntanlegum greiðsludegi.
9. Í greinargerðinni vísar Neytendastofu til kröfu kæranda þess efnis að áfrýjunarnefnd neytendamála taki málið til efnislegrar meðferðar þar sem Neytendastofa hafi ekki vakið athygli kæranda á kærueimild. Neytendastofa telji að þrátt fyrir að leiðbeiningarskyldu hafi ekki verið

sinnt að þessu leyti sé kærufrestur löngu útrunninn samkvæmt skýrum ákvæðum 3. mgr. 4. gr. laga nr. 62/2005. Auk þessi verði ekki framhjá því litið að kærandi sé opinbert hlutafélag og ætti því að vera fullkunnugt um þær reglur sem gildi um áfrýjanir. Leiðbeiningarskyldan geti því ekki átt við með sama hætti og um lögpersónu að einkarétti. Hér verði að líta til þess að ekki sé afsakanlegt hversu seint kæran hafi komið fram, með tilliti til þess að í rúm tvö ár hafi Neytendastofa reynt að fá fullnægjandi gögn frá kæranda, eins og málgögn beri með sér, án þess að kærandi hafi getað lagt fram gögn til stuðnings málflutningi sínum varðandi nauðsynlegar leiðréttingar vegna gjaldstofns fyrir árið 2006. Engin ný gögn séu lögð fram af hálfu kæranda og í skýringum með ákvæði 28. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 komi fram að einungis skuli taka mál til kærumeðferðar að liðnum kærufresti í algjörum undantekningartilvikum. Að mati Neytendastofu séu engar slíkar aðstæður fyrir hendi.

10. Neytendastofa tekur fram að auk þess séu aðilar málsins aðeins tveir, þ.e. kærandi og Neytendastofa, og ágreiningur fjalli um skil á gjaldi sem kærandi hafi árlega og um langt árabíl skilað óumbeðinn til Neytendastofu í samræmi við ákvæði í lögum um öryggi raforkuvirkja, neysluveitna og raffanga nr. 146/1996. Vegna breytinga í rekstri kæranda árið 2006 og breytinga á upplýsingakerfum kæranda hafi honum þó reynst ókleift að skila inn réttum gögnum á réttum tíma, þrátt fyrir ítrekaðar beiðnir og fundi Neytendastofu með fyrirsvarsmönnum kæranda. Í greinargerð Neytendastofu er síðan vikið að sjónarmiðum fyrir varakröfu stofnunarinnar en ekki þykir ástæða til að gera sérstaka grein fyrir þeim, í ljósi þess sem síðar greinir.
11. Með bréfi, dags. 7. maí 2010, var kæranda gefinn kostur á að gera athugasemdir við greinargerð Neytendastofu. Athugasemdir bárust með bréfi lögmanns kæranda, dags. 4. júní 2010, eftir að frestur til svara hafði verið framlengdur að beiðni hans. Í bréfinu er aðalkröfu Neytendastofu um frávísun mótmælt. Sú krafa Neytendastofu sé einkum byggð á þeim rökum að þar sem kærandi sé opinbert hlutafélag eigi honum að vera fullkunnugt um þær reglur sem gildi um áfrýjanir og að frestur til áfrýjunar hafi verið liðinn. Í greinargerð Neytendastofu sé hins vegar í engu svarað því sem fram komi í kæru varðandi efni og form þeirrar ákvörðunar sem tekin var. Kærandi ítrekar sjónarmið sín um að bréfið sem um ræði beri engan veginn með sér að vera stjórnvaldsákvörðun sem sé kæranleg samkvæmt ákvæðum laga nr. 62/2005. Titill bréfsins fjalli um uppgjör á rafveitueftirlitsgjaldi og í bréfinu sé ekki vakin athygli kæranda á því að hér sé um kæranlega stjórnsluákvörðun að ræða eða hvaða kærufrestur gildi. Hér hafi verið um íþyngjandi ákvörðun af hálfu Neytendastofu að ræða og kærandi eigi ekki að gjalda fyrir óvandaða stjórnslu Neytendastofu, enda hafi kærandi brugðist við eins fljótt og fyrirtækinu hafi verið mögulegt.
12. Samkvæmt því mótmælir kærandi frávísunarkröfu Neytendastofu og krefst þess að áfrýjunarnefnd neytendamála taki kærana til efnislegrar meðferðar. Í bréfinu er jafnframt vikið að varakröfu Neytendastofu um staðfestingu ákvörðunarinnar og sjónarmið færð fram gegn þeirri kröfu en ekki þykir ástæða til að gera sérstaka grein fyrir þeim, í ljósi þess sem síðar greinir.

NIÐURSTAÐA

13. Mál þetta lýtur sem fyrr segir að uppgjöri rafveitueftirlitsgjalds vegna ársins 2006, en með kæru leitar kærandi endurskoðunar á þeirri ákvörðun Neytendastofu sem birtist í bréfi stofnunarinnar, dags. 23. desember 2009. Kæran er dagsett 10. mars 2010 og var póslögð sama dag. Neytendastofa hefur farið fram á að kærinni verði vísað frá sem of seint fram kominni.
14. Samkvæmt 3. mgr. 4. gr. laga um Neytendastofu og talsmann neytanda 62/2005 skal skrifleg og rökstudd kæra berast áfrýjunarnefnd neytendamála innan fjögurra vikna frá því að aðila máls var tilkynnt um hina kærðu ákvörðun. Líkt og framangreindar dagsetningar bera með sér og óumdeilt er í málinu var þessi fjögurra vikna frestur löngu liðinn þegar kæran á umræddri ákvörðun frá desember 2009 var sett fram í mars 2010. Kemur þá til athugunar hvort 28. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 leiði til þess að kæran skuli engu að síður tekin til efnismeðferðar. Samkvæmt 1. mgr. 28. gr. skal kæru sem berst að liðnum kærufresti vísað frá nema afsakanlegt verði talið að kæran hafi ekki borist fyrr, eða veigamiklar ástæður mæla með því að kæran verði tekin til meðferðar.
15. Við mat á því hvort afsakanlegt verði talið að kæran hafi ekki borist fyrr, í skilningi 1. tölul. 1. mgr. 28. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, skiptir meðal annars máli hvort viðkomandi stjórnvald leiðbeindi um kæruehimild. Í greinargerð með því frumvarpi sem varð að lögum nr. 37/1993 er enda sérstaklega tekið sem dæmi um slíkar aðstæður að lægra sett stjórnvald hafi vanrækt að veita leiðbeiningar um kæruehimild samkvæmt 20. gr. eða veitt rangar eða ófullnægjandi upplýsingar. Ákvæði 1. tölul. 1. mgr. 28. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 verður þó ekki skilið þannig að skortur á leiðbeiningu um kæruehimild í kærðri ákvörðun leiði sjálfkrafa og í öllum tilvikum til þess að kæra sem berst of seint skuli tekin til efnismeðferðar. Niðurstaðan ræðst eftir sem áður af heildstæðu mati hins æðra setta stjórnvalds á því hvort afsakanlegt verði talið að kæran hafi ekki borist fyrr, að undangenginni rannsókn á atvikum málsins og sjónarmiðum aðila þar að lútandi. Þótt skortur á leiðbeiningu um kæruehimild í kærðri ákvörðun leiði að jafnaði til þess að kæra skuli tekin til meðferðar geta önnur atriði þannig leitt til þess að það telst engu að síður ekki afsakanlegt hversu seint kæra berst. Í því sambandi kemur meðal annars til athugunar hversu langt yfir kærufrest var farið, hversu skýr hin kærða ákvörðun var um að hún fæli í sér endanlega afgreiðslu málsins og hvort kæranda mátti eftir sem áður vera kæruehimild og kærufrestur fyllilega ljós, til dæmis vegna fyrri leiðbeiningar hins lægra setta stjórnvalds eða annarra atvika sem bera með sér slíka vitneskju.
16. Í bréfi Neytendastofu sem innihélt hina kærðu ákvörðun, dags. 23. desember 2009, var ekki sérstaklega leiðbeint um kæruehimild. Að mati áfrýjunarnefndar neytendamála bar bréfið þó skýrlega með sér að um var að ræða endanlega stjórnvaldsákvörðun sem leiddi til lykta það uppgjör vegna ársins 2006 sem undanfarandi samskipti kæranda og Neytendastofu lutu að. Í fyrirsögn bréfsins segir: „Uppgjör rafveitueftirlitsgjalds vegna ársins 2006“. Þar er vísað til fyrri samskipta, nánar tiltekin sjónarmið Neytendastofu rakin og loks tekið fram: „Í samræmi við framangreint hefur Neytendastofa því endurskoðað leiðréttingarskýrslur RARIK fyrir árið 2006 og fært þá niðurstöðu í TBR, sbr. meðfylgjandi kvittun. Af því leiðir að ósk RARIK um leiðréttingu að fjárhæð 4.596.732,- kr. er aðeins að hluta til samþykkt, en eftir stendur skv. meðfylgjandi kvittun“. Hér var því bersýnilega um að ræða ákvörðun Neytendastofu um lyktir

viðkomandi máls. Neytendastofa hafði á fyrri stigum málsins, í bréfi til kæranda, dags. 22. júlí 2008, vakið athygli hans á kærueimild til áfrýjunarnefndar neytendamála og tilvist hins fjögurra vikna kærufrests. Kæra var hins vegar ekki póslögð fyrr en 10. mars 2010, en þá voru u.þ.b. tíu vikur liðnar frá því að hin kærða ákvörðun var tilkynnt kæranda og komið u.þ.b. sex vikur fram yfir hinn lögbundna fjögurra vikna kærufrest.

17. Að framangreindu virtu er það mat áfrýjunarnefndar neytendamála að ekki sé afsakanlegt í skilningi 1. tölul. 1. mgr. 28. gr. stjórnssýslulaga nr. 37/1993 hversu seint kæra í máli þessu barst. Þrátt fyrir vanrækslu Neytendastofu á að leiðbeina um kærueimild í bréfinu frá 23. desember 2009, bar bréfið skýrlega með sér að um var að ræða endanlega stjórnvaldsákvörðun sem leiddi viðkomandi mál til lykta, auk þess sem kærandi hafði áður verið upplýstur um tilvist áfrýjunarnefndar neytendamála og fjögurra vikna kærufrestsins en lét samt u.þ.b. tíu vikur líða áður en kæra var lögð fram. Ákvæði 1. tölul. 1. mgr. 28. gr. stjórnssýslulaga nr. 37/1993 getur samkvæmt þessu ekki leitt til þess að kærán verði tekin til efnislegrar meðferðar. Að virtum atvikum málsins og sjónarmiðum aðila telur áfrýjunarnefnd neytendamála að skilyrði 2. tölul. 1. mgr. 28. gr. séu ekki heldur uppfyllt. Málið lýtur að fjárhagslegu uppgjöri á rafveitueftirlitsgjaldi vegna ársins 2006 og ekki verður talið að til staðar séu veigamiklar ástæður í skilningi 2. tölul. 1. mgr. 28. gr., svo sem verulega ríkir hagsmunir aðila máls eða sérstakir almannahagsmunir.
18. Rétt er að taka einnig fram að tiltekin óvissa er um tilvist kærueimildar í málinu. Deilan lýtur að uppgjöri eftirlitsgjalds vegna ársins 2006, en kærandi var stofnaður 1. ágúst það ár og tók þá við rekstri Rafmagnsveitna ríkisins. Kærueimild til áfrýjunarnefndar neytendamála vegna slíkra ákvarðana kom ekki inn í lög nr. 146/1996 fyrr en í mars 2007, með gildistöku laga nr. 34/2007, og í apríl 2009 fluttust slíkar ákvarðanir og kærueimild vegna þeirra síðan að mestu leyti annað, þ.e. til Brunamálastofnunar og úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála, sbr. lög nr. 29/2009. Áfrýjunarnefnd neytendamála telur þó ekki ástæðu til þess að fjalla sérstaklega um umrædd lagaskil eða taka afstöðu til þeirra, vegna þess sem að framan greinir um kærufrest, en af þeirri umfjöllun leiðir að jafnvel þó gert sé ráð fyrir tilvist kærueimildar beri að vísa kærinni frá sem of seint fram kominni.
19. Samkvæmt framansögðu verður kærinni vísað frá áfrýjunarnefnd neytendamála.

ÚRSKURÐARORÐ:

Kærunni er vísað frá áfrýjunarnefnd neytendamála.

Eiríkur Jónsson

Egill Heiðar Gíslason

Eyvindur G. Gunnarsson