

Úrskurður
úrskurðarnefndar raforkumála
í máli nr. 4/2015
Veitur ohf.
gegn
Orkustofnun

Þann 20. september 2016 kvað úrskurðarnefnd raforkumála upp úrskurð vegna kæru Veitna ohf., (kærandi), á ákvörðun Orkustofnunar frá 30. nóvember 2015. Málið hefur fengið númerið 4/2015.

I. Kæruefni og kröfur kæranda

Með bréfi dags. 22. desember 2015, kærir kærandi ákvörðun Orkustofnunar, dags. 30. nóvember 2015, um setningu hagræðingarkröfu og krefst þess að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi.

II. Málsatvik

Með bréfi dags. 1. september 2015 tilkynnti Orkustofnun kæranda um hagræðingarkröfu fyrir tekjumarkatímabilið 2016-2020 og var hún grundvölluð á hagrænu mati sérfróðra aðila. Niðurstaða hinna sérfróðu aðila var byggð á þeim rekstrargögnum og veitukerfisupplýsingum frá árunum 2010-2014 sem dreifiveitur höfðu sent Orkustofnun. Orkustofnun taldi að viðkomandi veita yrði að vera orðin 90% skilvirk miðað við forsendur sérfróðu aðilanna eftir þrjú tekjumarkatímabil, þ.e. 15 ára aðlögunartíma. Árleg hagræðingarkrafa kæranda á tekjumarkatímabilinu 2016-2020 miðað við 15 ára aðlögunartíma er 0,2% samkvæmt tilkynningu Orkustofnunar. Þann 30. nóvember 2015 var endanleg ákvörðun Orkustofnunar um setningu tekjumarka 2016-2020 formlega tekin og bréf þess efnis sent kæranda, er það hin kærða ákvörðun og er hún efnislega samhljóða tilkynningu Orkustofnunar frá 1. september 2015.

III. Málsástæður og rök kæranda

Kærandi krefst þess að hagræðingarkrafa Orkustofnunar verði felld úr gildi. Kærandi bendir á að eitt markmiða raforkulaga, sé að stuðla að þjóðhagslega hagkvæmu raforkukerfi og efla þannig atvinnulíf og byggð í landinu. Í því skyni skuli m.a. stuðla að skilvirkni og hagkvæmni í flutningi og dreifingu raforku. Samkvæmt 1. mgr. 17. gr. sömu laga sé markmið með setningu tekjumarka að hvetja til hagræðingar í rekstri dreifiveitna og tryggja að tekjur þeirra séu í samræmi við kostnað við þá þjónustu sem þeim er falið að veita, að teknu tilliti til arðsemi. Samkvæmt 4. mgr. sömu greinar sé Orkustofnun heimilt að setja dreifiveitu hagræðingarkröfu fyrir nýtt tekjumarkatímabil náist ekki markmið laga um skilvirkni í rekstri dreifiveitu með afmörkun tekjumarkatímabila. Samkvæmt raforkulögum sé það því skilyrði fyrir setningu hagræðingarkröfu að sýnt hafi verið fram á að markmið laganna um skilvirkni í rekstri

dreifiveitu hafi ekki náðst með tekjumörkum. Kærandi telur að Orkustofnun hafi ekki uppfyllt þetta skilyrði laganna, þar sem sú aðferðafræði sem notuð hafi verið við undirbúning hinnar kærðu ákvörðunar mæli ekki raunverulega skilvirkni dreifiveitna. Því séu forsendur ákvörðunarinnar rangar og ákvörðunin þar með.

Kærandi tekur jafnframt fram að skýrsla hinna sérfróðu aðila um hagrænt mat á skilvirkni dreifiveitna uppfylli ekki skilyrði 4. mgr. 17. gr. raforkulaga því sú skýrsla gangi útfrá því að dreifiveitur séu óskilvirkar. Kærandi telur að mat á því hvort að skilvirkni hafi verið náð eigi að geta leitt af sér jákvæða, enga eða neikvæða hagræðingarkröfu, þ.e. að dreifiveita þurfi að hagræða í rekstri, hún teljist hagkvæm eða að verja þurfi meira fé til rekstrar hennar, til dæmis ef fjárfestingar hafa ekki verið nægjanlegar til að uppfylla kröfur um gæði og afhendingaröryggi.

Kærandi telur að samkvæmt þeirri aðferðafræði, sem lögð er til grundvallar í hinni kærðu ákvörðun leiði niðurstaðan alltaf af sér jákvæða hagræðingarkröfu, en gæti fræðilega séð leitt til óbreytts ástands, engrar hagræðingarkröfu, ef viðkomandi dreifiveita teljist 100% skilvirk í öllum þáttum sem bornir séu saman. Slíkt sé í reynd ómögulegt samkvæmt þeirri aðferðafræði sem beitt er. Kærandi telur að sú aðferðafræði sem hafi verið notuð hvetji ekki til hagkvæmni í rekstri heldur þvert á móti.

Kærandi telur að samanburður þéttbýlisveitna og dreifbýlisveitna sé ótækur. Samkvæmt 2. mgr. 17. gr. raforkulaga skuli sérstök tekjumörk sett vegna dreifingar raforku í þéttbýli annars vegar og í dreifbýli hins vegar ef heimilað sé að hafa í gildi sérstaka gjaldskrá á dreifbýlissvæði, sbr. 2. mgr. 17. gr. a. Kærandi tekur fram að heimildin sé til komin vegna þess hve ólíkur rekstur þéttbýlis- og dreifbýlisveitna sé. Samkvæmt 17. gr. a þurfi við umsókn um leyfi til að hafa sérstaka gjaldskrá á dreifbýlissvæði m.a. að sýna fram á að kostnaður við dreifingu til notenda á svæðinu sé hærri en til annarra. Kærandi telur að það, að dreifiveitur hafi fengið leyfi til að hafa sérstaka dreifbýlisgjaldskrá sýni glögglega að ekki sé rétt að leggja þéttbýlis og dreifbýlisveitur að jöfnu.

Kærandi telur það vera fráleita nálgun að bera saman dreifbýlisveitur og þéttbýlisveitur. Það geri dreifiveitunum ómögulegt að verða skilvirkar nema kostnaður sé enginn. Dreifbýlisveiturnar verði alltaf skilvirkastar varðandi línulengd en óskilvirkastar varðandi afltoppa, dreift rafmagn og fjölda mæla. Þéttbýlisveiturnar muni aftur á mót aldrei ná því að verða skilvirkar í línulengd ef þær eru bornar saman við dreifbýlisveiturnar. Þetta komi jafnframt fram í skýrslu sérfræðinefndar en þrátt fyrir það séu dreifbýlis- og þéttbýlisveitur lagðar að jöfnu í skýrslunni, sem leiði til afar skekktrar niðurstöðu að mati kæranda. Kærandi telur þennan samanburð ótækan og það eigi að leiða til þess að þeirri aðferðafræði sem beitt er við undirbúning hinnar kærðu ákvörðunar verði hafnað og hún ógilt.

Kærandi telur jafnframt að ekki hafi verið tekið tillit til atriða í hinni kærðu ákvörðun sem ættu að hafa áhrif á hagræðingarkröfuna. Hagræðing og lækkun kostnaðar hafi áhrif á hagræðingarkröfu en ekki hafi verið tekið tillit til þess. Aðferðafræði þeirri sem beitt hafi verið við undirbúning hinnar kærðu ákvörðunar leiði af sé að dreifiveita, sem hafi hagrætt í rekstri njóti þess ekki, hafi hún verið skilvirkust í einhverjum aðföngum. Kærandi greinir frá því að á kynningarfundum Orkustofnunar með dreifiveitum, þann 9. september 2015, hafi t.d. komið fram að veita, sem hafi hagrætt í rekstri hjá sér með fækkun mæla sé beinlínis refsað fyrir þá

hagræðingu samkvæmt þessari aðferðafræði, þar sem hún verði óskilvirkari varðandi fjölda mæla og fái þar af leiðandi á sig aukna hagræðingarkröfu. Sem mestur fjöldi mæla sé m.ö.o. talinn mælikvarði á skilvirkni, svo að veita sem hagræði í rekstri með fækkun mæla, telst óskilvirkari fyrir vikið samkvæmt aðferðafræðinni.

Kærandi bendir á að í skýrslu sérfræðinefndar um hagrænt mat á skilvirkni dreifiveitna komi fram að ekki hafi verið lagt mat á aukningu framleiðni (lækkun kostnaðar). Eitt markmiða raforkulaga sé að hvetja til hagræðingar í rekstri dreifiveitna með setningu tekjumarka. Ljóst sé að kærandi hafi náð eftirtektarverðum árangri við lækkun kostnaðar á tímabilinu 2010 til 2014 eins og segir í skýrslunni. Nemi lækkun rekstrarkostnaðar frá árinu 2010 til ársins 2014 um 18% miðað við verðlag ársins 2014. Þrátt fyrir þennan árangur sé gerð viðbótarhagræðingarkrafa á kæranda. Þar sem kærandi telur að markmiðum raforkulaga um hagræðingu í rekstri hafi þegar verið náð í rekstri veitunnar, eins og uppgjör undanfarinna ára beri með sér, beri að fella viðbótar hagræðingarkröfu samkvæmt hinni kærðu ákvörðun úr gildi.

IV. Athugasemdir Orkustofnunar

Orkustofnun var send kærán til athugasemda þann 6. janúar 2016 og bárust þær þann 25. janúar 2016. Orkustofnun telur rökstuðning kæranda þríþættan og varða í fyrsta lagi forsendur og aðferðafræði, í öðru lagi samanburð á þéttbýlisveitum og dreifbýlisveitum og loks atriði sem áhrif ættu að hafa á hagræðingarkröfu. Umfjöllun Orkustofnunar er í samræmi við þetta.

Varðandi athugasemdir kæranda um forsendur og aðferðafræði hinnar kærðu ákvörðunar tekur Orkustofnun fram að á samráðsfundi eftirlitskyldra aðila sem haldin var hjá Orkustofnun þann 20. febrúar 2015 hafi dreifiveitum og flutningsfyrirtækinu verið kynnt fyrirhuguð vinna Orkustofnunar er varðaði hagræðingarkröfu. Þann 11. mars 2015 hafi Orkustofnun óskað skriflega eftir tillögu frá kæranda sem og öðrum dreifiveitum, sbr. 1. másl. 4. mgr. 17.gr. raforkulaga, þar sem veitunum hafi verið gert að tilgreina hvað þær teldu eðlilega hagræðingarkröfu, en þar hafi verið tekið fram að slík krafa gæti verið jákvæð, engin eða neikvæð. Slík tillaga skyldi byggja á áreiðanlegum gögnum. Með þessu lítur Orkustofnun svo á að veitunum hafi verið gefið tækifæri til að koma á framfæri rökstuðningi á því hvort markmið lagana um skilvirkni í rekstri hafi verið náð með afmörkun tekjumarkatímabila. Orkustofnun tekur fram að stofnunni hafi ekki borist slíkur rökstuðningur frá kæranda.

Orkustofnun er ósammála rökum kæranda og telur ekki rétt að ekki hafi verið leitast við að sýna fram á að skilvirkni hafi ekki náðst með afmörkun tekjumarkatímabila. Í fyrsta lagi hafi kæranda verið gefið tækifæri á að rökstyðja eigin skilvirkni með bréfi þann 11. mars 2015. Orkustofnun lítur svo á, að hvorki kærandi né aðrar veitur hafi sýnt fram á með afgerandi hætti að skilvirkni hefði verið náð á árunum 2010 til 2014, en þau ár liggja til grundvallar setningu tekjumarka sbr. 1. tölul. 4. mgr. 17. gr. raforkulaga. Í öðru lagi tekur Orkustofnun fram að það hafi verið mat hinna sérfróðu aðila sem og Orkustofnunar, að eina leið eftirlitsaðilans og hinna sérfróðu aðila skv. 4. mgr. 17. gr. raforkulaga (sem eðli máls samkvæmt hefur aðgang að upplýsingum í takmarkaðri mæli en fyrirtækin sjálf) til að meta skilvirkni, hafi verið með að framkvæma svokallaða samanburðargreiningu. Í framhaldinu hafi dreifiveitunum verið kynnt á samráðsfundi sú niðurstaða hinna sérfróðu aðila að hagrænt mat skildi fara fram á þeim öllum.

Einnig hafi veitunum verið kynnt á hvaða formi þau gögn væru, sem liggja myndu til grundavallar matinu, en matið sé byggt á þeim bókhaldsgögnum sem veiturnar senda Orkustofnun sbr. 41. gr., og með hliðsjón af 25. gr. raforkulaga, fyrir 1.maí ár hvert.

Orkustofnun tekur fram að þann 1. júlí 2015 hafi veitunum síðan verið kynnt skriflega að hagrænt mat myndi fara fram ásamt því að þeim voru send þau gögn sem matið byggði á. Til að tryggja áreiðanleika matsins hafi veiturnar verið beðnar um að svara nokkrum spurningum frá hinum sérfróðu aðilum varðandi gögnin. Eftirlit með fyrirtækjum í sérleyfisstarfsemi í dreifingu og flutningi á raforku í Evrópu byggir í flestum tilfellum á hvetjandi reglunarlíkani (e. incentive regulation). Slíkt líkan byggir á afmörkun tímabila og hagræðingarkröfu, sem talið sé hvetja fyrirtæki í sérleyfistarfsemi til aukinnar skilvirkni. Það sé einnig í auknum mæli viðtekin aðferðarfræði í Evrópu að styðjast við samanburðargreiningu (e. effective benchmarking) þegar skilvirkni og þá í framhaldinu, hagræðingarkrafa sé metin. Það hafi verið niðurstaða hinna sérfróðu aðila að framkvæma svokallaða DEA-greiningu en slík samanburðargreining, geti fræðilega ekki leitt af sér neikvæða hagræðingarkröfu, en geti hins vegar leitt af sér *enga* eða *jákvæða hagræðingarkröfu*. Orkustofnun tekur fram að það hafi einnig verið mat hinna sérfróðu aðila að neikvæð hagræðingarkrafa kæmi einungis til í mjög sérstökum tilfellum, þegar veitu sé heimilað að auka rekstrarkostnað sinn. Varðandi þennan þátt málsins telur Orkustofnun rétt að benda á að af athugasemdum í greinargerð með ákvæði 4. mgr. 17. gr. raforkulaga megi ráða að einungis sé gert ráð fyrir því að taka eigi ákvörðun um hagræðingu gagnvart dreifiveitum ef um er að ræða jákvæða hagræðingarkröfu en í athugasemdum með greinargerðinni komi fram að ákvæði um hagræðingarkröfu gefi eftirlitsaðila tækifæri til að kalla eftir meiri hagræðingu ef hinn „innbyggði“ hagræðingarhvatni sem fáist með setningu tekjumarkatímabila sé ekki talinn hafa skilað nægjanlegri hagræðingu. Af lögskýringargögnum megi því ráða að ákvæðið hafi einungis átt við um tilvik þar sem niðurstaða greiningar leiði til jákvæðrar hagræðingarkröfu.

Hvað varði röksemd kæranda um samanburð á þéttbýlisveitum og dreifbýlisveitum þegar meta eigi hvort setja eigi hagræðingarkröfu þá bendir Orkustofnun á að hinir sérfróðu aðilar hafi staðið frammi fyrir því að meta þau fyrirtæki sem sjái um dreifingu í dreifbýli og þéttbýli sem eina heild eða skipta þeim upp í dreifbýlisveitur og þéttbýlisveitur, en tekjumörk þessara veitna séu gerð upp á þeim forsendum. Orkustofnun tekur undir með kæranda að rekstur þessara veitna sé mjög ólíkur, enda hafi það verið mat hinna sérfróðu aðila að það að líta á dreifbýlis- og þéttbýlisveitur sem eina heild myndi koma illa út fyrir viðkomandi veitu og hafi umræddum veitum þess vegna verið skipt upp eins og um tvo ólík fyrirtæki væri að ræða í samburðargreiningunni. Orkustofnun nefnir sem dæmi að dreifbýlisveitur komi mjög vel út þegar rekstrarkostnaður á línulengd sé metin, en illa út þegar rekstrarkostnaður á fjölda mæla sé metin og öfugt. Þetta leiði til margbreytilegrar niðurstöðu sem leyst var með því að setja gólf á niðurstöðuna, svo sem nánar sé rakið í skýrslu hinna sérfróðu aðila.

Varðandi atriði sem ættu að hafa áhrif á hagræðingarkröfuna þá bendir Orkustofnun á að það að dreifiveita hafi hagrætt á undangengnu tekjumarkatímabili þurfi ekki að leiða til þess að markmiðum raforkulaga um skilvirkni sé náð. Hagræðingarkrafa skuli byggja á sjónarmiðum um hvað teljist skilvirkni í sambærilegum rekstri sbr. 4. mgr. 17. gr. raforkulaga og því þurfi það, að ein dreifiveita hafi hagrætt mikið í rekstri, ekki nauðsynlega að þýða að hún sé skilvirk samanborið við það sem eðlilegt geti talist í sambærilegum rekstri.

Orkustofnun sendi úrskurðarnefnd raforkumála einnig bréf hinn 15. júní 2016 sem var svar við beiðni nefndarinnar þess efnis að gerð yrði nánari grein fyrir því með hvaða hætti staðið hefði verið að töku ákvörðunar um að beita heimild 4. mgr. 17. gr. raforkulaga. Í bréfinu kemur fram að Orkustofnun hafi ásamt sérfróðum aðilum lagt mat á það hvort ástæða væri til þess að fara í hagrænt mat á skilvirkni dreifiveitna með því að greina þróun rekstarkostnaðar árána 2010-2014. Niðurstaðan hafi verið að hagrænt mat skyldi fara fram.

V. Sjónarmið kæranda vegna athugasemda Orkustofnunar

Sjónarmið kæranda vegna athugasemda Orkustofnunar bárust þann 24. febrúar 2016.

Kærandi tekur fram að í athugasemdum Orkustofnunar sé vísað til þess, að með því að stofnunin hafi óskað skriflega eftir „*tillögu frá Veitum ohf. sem og öðrum dreifiveitum, sbr. 1. málsl. 4. mgr. 17. gr. raforkulaga nr. 65/2003, þar sem veitunum var gert að tilgreina hvað þær teldu eðlilega hagræðingarkröfu*“ hafi veitunum verið „*gefið tækifæri til að koma á framfæri rökstuðningi á því hvort að markmið laganna um skilvirkni í rekstri hafi verið náð með afnörkun tekjumarkatímabila*“. Þetta telur kærandi vera fráleita nálgun Orkustofnunar. Hafi tilgangurinn með ofangreindu erindi Orkustofnunar verið sá að fá fram afstöðu hinna eftirlitsskyldu aðila til þess hvort að hagræðing hafi náðst í rekstri þeirra, bar Orkustofnun að mati kæranda að geta þess sérstaklega. Í framangreindu erindi Orkustofnunar sé þess aðeins óskað að veiturnar skili inn „*tillögum að hagræðingarkröfum*“.

Kærandi bendir á að í erindi Orkustofnunar frá 1. júlí 2015 var dreifiveitum tilkynnt „að hagrænt mat muni fara fram“, óskað hafi verið eftir athugasemdum við gögn og óskað svara við spurningum frá hinum sérfróðu aðilum.

Kærandi tekur fram að hvergi sé þess getið í gögnum eða bréfum frá Orkustofnun að veitunum sé gefinn kostur á að rökstyðja skilvirkni rekstrar þeirra. Kærandi leggur, með vísan til rannsóknarreglu 10. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993, áherslu á að stjórnvaldi beri að sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun sé tekin. Kærandi telur að það hafi Orkustofnun ekki gert, með því að ekki hafi farið fram ítarleg skoðun á því hvort hagkvæmni í rekstri dreifiveitna væri náð. Af tilvitnuðum erindum Orkustofnunar frá 11. mars og 1. júlí 2015 verði nú ráðið, að mati kæranda, að stofnunin hafi tekið ákvörðun um að gera kröfu um hagræðingu án þess að fyrir lægi niðurstaða um að skilvirkni í rekstri dreifiveitna væri ekki náð, eins og þó er áskilið í 4. mgr. 17. gr. raforkulaga. Hafi Orkustofnun hins vegar talið að ljóst væri að markmiðum raforkulaga um skilvirkni væri ekki náð, bar því að rökstyðja það sérstaklega og gera dreifiveitum grein fyrir þeirri niðurstöðu, áður en hafinn væri undirbúningur að ákvörðun um hagræðingarkröfu. Þá ítrekar kærandi að sú aðferðafræði sem valin hafi verið leiði til þess að einstakar veitur geti aldrei náð fullkominni skilvirkni, hversu mikið sem hagrætt væri.

Kærandi minnir einnig á að í reglugerð um framkvæmd raforkulaga nr. 1040/2005 er í 9. mgr. 24. gr. tekið fram að „*hagræðingarkrafa [skal] samanstanda af annars vegar almennri hagræðingarkröfu sem gildir fyrir allar dreifiveitur og hins vegar fyrirtækjaháðri kröfu sem fundin er með samanburði við sambærileg fyrirtæki*“. Kærandi telur að ekki hafi verið farið að

framangreindu ákvæði við töku hinnar kæru ákvörðunar. Orkustofnun reki í athugasemdum sínum að af lögskýringargögnum megi ráða að ákvæði raforkulaga um hagræðingarkröfu eigi einungis við um tilvik þar sem niðurstaða greiningar leiði til jákvæðrar hagræðingarkröfu. Þetta telur kærandi hljóta að byggjast á misskilningi eða vanþekkingu á eðli eftirlits með rekstri dreifikerfa raforku. Þar sem veitt séu einkaleyfi til dreifingar raforku séu líka lagðar ríkar skyldur á dreifiveiturnar. Kærandi telur að í að í athugasemdum Orkustofnunar komi ekkert fram sem koma ætti í veg fyrir að orðið verði við kröfu kæranda um að ákvörðun Orkustofnunar um hagræðingarkröfu verði felld úr gildi.

VI. Niðurstaða úrskurðarnefndar raforkumála

Í máli þessu er deilt um setningu hagræðingarkröfu á grundvelli 4. mgr. 17. gr. raforkulaga.

1.

Áður en fjallað verður um málsástæður aðila er rétt að rekja nánar ákvæði raforkulaga sem eiga við í málinu.

Í 1. gr. raforkulaga nr. 65/2003 er vikið að markmiðum laganna. Meðal annars kemur fram að markmið laganna sé að stuðla að skilvirkni og hagkvæmni í flutningi og dreifingu raforku auk þess að tryggja öryggi raforkukerfisins og hagsmuni neytenda.

IV. kafli raforkulaga fjallar sérstaklega um sérleyfi til raforkudreifingar. Í 13. gr. laganna kemur fram að í sérleyfi til dreifingar á raforku felist einkaréttur til dreifingar á viðkomandi svæði, jafnframt er tekið fram að í leyfinu felist einnig skylda til dreifingar á tilteknu dreifiveitusvæði. Í 14. gr. raforkulaga er fjallað um skilyrði sérleyfis er þar meðal annars heimilað að binda sérleyfi til dreifingar skilyrðum er eiga að tryggja öryggi, skilvirkni og hagkvæmni kerfisins.

Dreifiveitum eru samkvæmt raforkulögum sett tekjumörk sem tryggja eiga dreifiveitunum nægilegar tekjur til að standa undir kostnaði við þá starfsemi sem þeim er heimilt og skylt að veita samkvæmt sérleyfi. Í ákvæðum 17. gr. raforkulaga er fjallað um setningu tekjumarka. Í 2. mgr. 17. gr. er fjallað um skyldu til þess að setja dreifiveitum sérstök tekjumörk á dreifibýlissvæðum að því gefnu að áður hafi Orkustofnun heimilað viðkomandi dreifiveitu að hafa sérstaka gjaldskrá á landfræðilega afmörkuðu svæði.

Ákvæði 4. mgr. 17. gr. raforkulaga er svohljóðandi:

Náist ekki markmið þessara laga um skilvirkni í rekstri dreifiveitu með afmörkun tekjumarkatímabila er Orkustofnun heimilt að setja viðkomandi dreifiveitu hagræðingarkröfu fyrir nýtt tekjumarkatímabil, að fengnu mati sérfróðra aðila, eftir að dreifiveitunni hefur verið gefinn kostur á að tjá sig um slíkar fyrirætlanir. Slík hagræðingarkrafa skal byggjast á sjónarmiðum sem byggt er á í sambærilegum rekstri um hvað telst skilvirkni, studd af undangengnu hagrænu mati. Orkustofnun skal tilkynna dreifiveitunni með tveggja mánaða fyrirvara ef framkvæma á slíkt mat og skal því lokið eigi síðar en fjórum mánuðum fyrir upphaf viðkomandi tekjumarkatímabils.

2.

Kærandi mótmælir setningu hagræðingarkröfu og krefst þess að hún verði felld úr gildi. Að mati kæranda séu forsendur hinnar kærðu ákvörðunar rangar svo og niðurstaða hennar.

Í 4. mgr. 17. gr. raforkulaga er fjallað um hagræðingarkröfu og skilyrði fyrir setningu hennar. Ákvæðið var sett með lögum nr. 19/2011 en í greinargerð með frumvarpi til laganna kemur eftirfarandi fram:

Nokkurs konar viðbótarákvæði um hagræðingu er hnýtt við umfjöllun um rekstrarkostnað sem viðmið tekjumarka. Þetta ákvæði gefur eftirlitsaðila tækifæri til að kalla eftir meiri hagræðingu ef hinn „innbyggði“ hagræðingarhvati sem fæst með setningu tekjumarkatímabíla er ekki talinn hafa skilað nægjanlegri hagræðingu. Í þessari heimild felst að Orkustofnun getur gert sérstaka hagræðingarkröfu á [dreifiveitu] í upphafi nýs tekjumarkatímabíls ef markmið laganna um skilvirkni í rekstri nást ekki. Hagræðingarkrafan skal byggjast á viðmiðum úr sambærilegum rekstri að undangengnu hagrænu mati. Orkustofnun þarf að kalla til sérfræðinga utan stofnunarinnar til að meta hagræðingarkröfuna og [dreifiveitan] skal fá tækifæri til að skýra sitt sjónarmið.

Að mati úrskurðarnefndar raforkumála hefur notkun ákvæðisins á hugtakinu „skilvirkni“ beina skírskotun til fjárhagslegra þátta við rekstur dreifiveitu og megi ætla að vilji löggjafans hafi staðið til þess að meta „skilvirkni“ út frá því hversu vel viðkomandi dreifiveitu hafi tekist að ná markmiðum þeim um hagræðingu og skilvirkni í rekstri sem setningu tekjumarka sé ætlað að tryggja.

Með vísan til þess sem að framan er rakið um markmið raforkulaga, inntak sérleyfis til raforkudreifingar og skyldur dreifiveitna og með sérstakri vísan til greinargerðar með 4. mgr. 17. gr. er það mat úrskurðarnefndar raforkumála að til þess að eftirlitsaðilinn geti kveðið á um hagræðingarkröfu samkvæmt ákvæðinu þurfi að liggja fyrir mat á því hvort dreifiveita hafi náð markmiðum þeim sem henni hafi verið sett með setningu tekjumarka. Orkustofnun skal samkvæmt ákvæðinu meta hvort markmið um skilvirkni hafi náðst með setningu tekjumarka á afmörkuðu tekjumarkatímabili. Við mat á því hvort markmið um skilvirkni hafa náðst í rekstri tiltekinnar dreifiveitu ber Orkustofnun að meta árangur dreifiveitu út frá þeim viðmiðum sem liggja til grundvallar setningu tekjumarka um rekstrarkostnað dreifiveitna samkvæmt 1. tölul. 3. mgr. 17. gr. raforkulaga. Sé niðurstaða eftirlitsaðilans sú að markmiði um skilvirkni í rekstri dreifiveitu hafi ekki verið náð er heimilt að setja dreifiveitu hina sérstöku hagræðingarkröfu samkvæmt 4. mgr. 17. gr., að fengnu mati sérfróðra aðila.

Af gögnum málsins verður ekki séð að Orkustofnun hafi með skýrum hætti lagt mat á hvort kærandi hafi náð þeim markmiðum um skilvirkni í rekstri sem dreifiveitunni voru sett með setningu tekjumarka. Þá liggur ekki fyrir að Orkustofnun hafi veitt kæranda tækifæri til að andmæla slíkri ákvörðun eða sýna sérstaklega fram á að markmiðum um skilvirkni hafi verið náð. Slík verður þó að telja hluta af rannsóknarskyldu stjórnvalds samkvæmt stjórnsýslulögum og forsendu íþyngjandi stjórnsýsluákvörðunar. Þá skortir að mati nefndarinnar töluvert upp á skýrleika hinnar kærðu ákvörðunar um að skilvirkni í rekstri dreifiveitu hafi ekki verið náð svo og sértækan rökstuðning með vísan til fyrirfram ákveðinna markmiða um skilvirkni.

Skýrsla um mat á skilvirkni dreifiveitna sem unnin var fyrir Orkustofnun af sérfræðingum og skilað var hinn 31. ágúst 2015, kemur ekki í stað þess mats sem Orkustofnun þarf sjálf að framkvæma fyrir hverja dreifiveitu áður en ákvörðun er tekin um hvort setja skuli dreifiveitu sérstaka hagræðingarkröfu á grunni 4. mgr. 17. gr. raforkulaga. Úrskurðarnefnd raforkumála kynnti sér vel efni og gerð skýrslunnar. Það er mat úrskurðarnefndar að vandað hafi verið til vinnu við gerð skýrslunnar. Skýrslan hefur hins vegar þann annmarka í samhengi við beitingu heimildarákvæðis 4. mgr. 17. gr. raforkulaga að niðurstöður hennar sýna fremur eðlislægan mismun milli þeirra dreifiveitna sem bornar eru saman heldur en að leggja mat á rekstrarárangur dreifiveitna með tilliti til þeirra rekstarþátta sem 1. tölul. 3. mgr. 17. gr. raforkulaga kveður á um að skuli mynda viðmið setningar tekjumarka hvað rekstrarkostnað varðar. Í þessu samhengi vakti það athygli úrskurðarnefndar raforkumála að skýrsluhöfundar taka það sérstaklega fram í niðurlagi skýrslunnar að vegna aðstæðna hérlandis sé samanburður erfiður eða ómögulegur.

Með vísan til þess sem að framan greinir er það niðurstaða úrskurðarnefndar raforkumála að fella beri hina kærðu ákvörðun Orkustofnunar frá 30. nóvember 2015 um setningu hagræðingarkröfu gagnvart kæranda á grundvelli 4. mgr. 17. gr. raforkulaga vegna tekjumarka kæranda, fyrir árin 2016-2020, úr gildi.

Úrskurðarorð

Felld er úr gildi ákvörðun Orkustofnunar frá 30. nóvember 2015 um setningu hagræðingarkröfu gagnvart Veitum ohf. á grundvelli 4. mgr. 17. gr. raforkulaga vegna tekjumarka kæranda, fyrir árin 2016-2020. Ákvörðun um setningu tekjumarka 2016-2020 heldur að öðru leyti gildi sínu.

Pétur Örn Sverrisson (sign)
Formaður

Brynja Ingunn Hafsteinsdóttir (sign)

Ragnar Jóhann Jónsson (sign)