

# ÚRSKURÐUR

úrskurðarnefndar raforkumála  
í málinu nr. 1/2007  
kæra Orkuveitu Reykjavíkur á hendur Orkustofnun.

**19. nóvember 2007**

## ÚRSKURÐUR

Ár 2007, mánudaginn 19. nóvember, kvað úrskurðarnefnd raforkumála upp eftirfarandi úrskurð í kærumáli Orkuveitu Reykjavíkur. Málið hefur fengið nr. 1/2007.

### I

#### Kæruefni

Kæra Orkuveitu Reykjavíkur, sem dagsett er 3. ágúst 2007, varðar þá stjórnvaldsákvörðun Orkustofnunar frá 18. júlí 2007 að heimila Landsneti hf. að breyta gjaldskrá fyrirtækisins fyrir flutning á raforku og kerfisþjónustu. Gjaldskráin gildir fyrir flutning raforku um flutningskerfi Landsnets hf. og einnig fyrir virkjanir sem tengjast flutningskerfinu um dreifiveitu.

Önnur breytingin er sú að heimila að gjald fyrir flutning á raforku verði miðað að lang stærstum hluta við úttekt raforkunnar, þ.e. þá raforku sem hver kaupandi fær frá afhendingarstað orkunnar þegar hún hefur verið flutt þangað um dreifikerfið, en ekki bæði við innmötun raforku á flutningskerfið og úttekt raforkunnar af kerfinu eins og fyrr var gert. Samkvæmt skilgreiningu í gjaldskránni er innmötun það rafmagn sem matað er inn á flutningskerfi eða dreifikerfi, en úttekt það rafmagn sem viðskiptavinir taka út af flutningskerfi Landsnets hf. ásamt því rafmagni sem framleitt er í virkjunum sem tengjast Landsneti hf. um dreifiveitu.

Hin breytingin er sú að heimila Landsneti hf. að ákveða í bandarískum dollurum þau flutningsgjöld sem stórnotendur raforku greiða.

### II

#### Málsmeðferð úrskurðarnefndarinnar

Kæra Orkuveitu Reykjavíkur barst formanni úrskurðarnefndar raforkumála í hendur frá iðnaðarráðuneytinu 20. ágúst s.l. Úrskurðarnefndin óskaði frekari skýringa kæranda á kæruefninu með bréfi, dags. 28. ágúst sl., og bárust þær nefndinni 6. september sl.

Með bréfi, dags. sama dag, var Orkustofnun gefinn kostur á andsvörum sem bárust nefndinni 13. september sl. Með bréfi, dags. 28. ágúst sl., var Landsneti hf. gefinn kostur á því að gefa umsögn um kærana og koma að sjónarmiðum fyrirtækisins. Umsögn Landsnets hf. barst nefndinni 20. sept. sl. Auk þess sem að framan greinir hefur úrskurðarnefndin setið fundi og leitað ýmiss konar upplýsinga og skýringa hjá Orkuveitu Reykjavíkur, Orkustofnun og Landsneti hf., sem henni voru nauðsynlegar, í framhaldi af því að framgreind gögn bárust henni. Orkuveita Reykjavíkur lagði fram útreikninga kröfum sínum til stuðnings. Þeir útreikningar voru bornir undir Orkustofnun og Landsnet hf. og bárust nefndinni athugasemdir við þá, annars vegar 23. október sl. og hins vegar 7. nóvember sl.

### III

#### Aðdragandi þeirra breytinga er kæruefnið nær til

#### 1.

Með bréfi, dags. 30. maí 2007, gerði Landsnet hf. Orkustofnun grein fyrir þeim breytingum á gjaldskrá fyrirtækisins sem fyrirhugaðar væru og fulltrúar hluthafa á



aðalfundi fyrirtækisins í mars 2007 hefðu verið samþykktir. Segir m.a. í bréfinu eftirfarandi:

„Í framhaldi [þ.e. eftir aðalfundinn] ákvað stjórn að hefja undirbúning þess að færa gjaldskrána í erlenda mynt fyrir stórnotendur og var tillaga þess efnis samþykkt á fundi stjórnar Landsnets í dag 30. maí 2007.

Til að fá skýr skil á milli tekna af flutningi til dreifiveitna annars vegar og stórnotenda hins vegar er nauðsynlegt að flytja gjald fyrir afl og orku vegna innmötunar yfir á afl og orku í úttekt. Með þessu móti fást skýrari skil milli tekjumarka almennrar notkunar og stórnotkunar, auk þess sem unnt verður að flytja allar tekjur Landsnets vegna stórnotenda yfir í erlenda mynt.

Landsnet telur að gjaldskrá í erlendri mynt skapi möguleika á hagkvæmari fjármögnun félagsins auk þess sem verið er að koma á móts við óskir viðskiptavina um flutningsgjaldskrá til stórnotenda í erlendri mynt. Jafnframt leggur stjórn Landsnets áherslu á að myntsamsetning fjármögnunar skuli taka mið af myntsamsetningu tekna.

Ljóst er að hér er um töluverðar breytingar að ræða sem hafa áhrif á viðskiptavinum Landsnets og gjaldskrár þeirra. Breytingarnar voru kynntar á fundi viðskiptamannaráðs Landsnets í apríl sl. Viðskiptavinir Landsnets voru fylgjandi þeirri tillögu að hafa gjaldskrá fyrir flutning til stórnotenda í erlendri mynt, en skiptar skoðanir eru um nánari útfærslu.“

Samkvæmt framangreindum skýringum Landsnets hf. þykir ljóst að tilgangurinn með breytingunum sé tvenns konar: Annars vegar að fá skýrari skil á milli tekna af flutningi til dreifiveitna og stórnotenda og hins vegar að skapa möguleika á að færa allar tekjur af flutningi fyrirtækisins á rafmagni til stórnotenda í erlenda mynt.

Bréfi Landsnets hf. til Orkustofnunar fylgdi greinargerð um breytingar á gjaldskránni og tafla sem sýnir útreikninga á því með hvaða hætti tekjur fyrirtækisins yrðu fluttar frá innmötun yfir í úttekt og hver skiptingin yrði á milli almennrar notkunar og stórnotenda. Tölurnar eru byggðar á tekjuáætlun fyrir árið 2007. Samkvæmt óbreyttri gjaldskrá er gert ráð fyrir því að tekjur af innmötun yrðu kr. 1.129.576.360, en gjaldi fyrir innmötun var tvískipt, þ.e. í aflgjald og orkugjald. Aflgjaldið var miðað við það hámark sem vélar hverrar virkjunar geta framleitt, þ.e. gjaldið var reiknað „út frá samanlögðu ástimpluðu afli véla í hverri virkjun“ eins og segir í gjaldskránni og þá miðað við ákveðna fjárhæð fyrir hvert ársMW (ársmegavatt). Skipti þá ekki máli hvort vélarnar voru keyrðar allan ársins hring á fullum afköstum eða ekki. Orkugjaldið var hins vegar ákveðin fjárhæð á hverja MWst (megavattstund) sem frá hverri virkjun fór inn á flutningskerfið. Framleiðendur orkunnar greiddu þessi gjöld. Þá greiddi hver framleiðandi afhendingargjald sem er ákveðin fjárhæð árlega vegna hvers afhendingarstaðar raforkunnar. Sama gjald, þ.e. afhendingargjald, greiddu og kaupendur en það gjald var miðað við afhendingarstaði, þ.e. þá staði þar sem þeir tóku á móti raforkunni. Breytingar á gjaldskránni náðu ekki til þessa gjalds og stendur það óbreytt í gjaldskránni sem innmötunargjald, nema að því leyti að afhendingargjald sem kaupendur greiða hefur verið fært undir liðinn úttekt.

Í tekjuáætlun sem Orkustofnun gerir fyrir Landsnet hf., og síðar verður vikið að, er tekjum af innmötunargjaldinu ekki skipt á milli almennra notenda og stórnotenda eftir rauntölum, enda voru gjöldin greidd af framleiðendum raforkunnar fyrir breytingu gjaldskrárinnar. Samkvæmt upplýsingum Orkustofnunar er þessi skipting byggð á ákveðnum viðmiðum sem fram koma í greinargerð Landsnets h.f., þ.e. orkunotkun.



Framleiðendur gera væntanlega ráð fyrir þeim kostnaði sem af þessum gjöldum leiðir þegar þeir semja um verð á þeirri raforku sem þeir hafa til sölu. Forsvarsmenn Landsnets hf. segja útilokað fyrir fyrirtækið að vita hvernig þessi skipting er í raun enda hafi það ekki aðgang að sölusamningum hvers og eins raforkuframleiðanda.

Í greinargerð Landsnets hf. til Orkustofnunar segir m.a. orðrétt:

„Í raun verður um tilflutning að ræða á tekjum Landsnets. Í stað þeirra 1.129 millj. kr. sem áður voru innheimtar af aflgjaldi og orkugjaldi fyrir innmötun hækka tekjur Landsnets af úttekt um samsvarandi fjárhæð. Landsnet leggur til að orkuhlutfallið milli stórnotkunar og almennrar notkunar verði notað til að skipta þessum tekjum á tekjumörk fyrir dreifiveitur annars vegar og stórnotendur hins vegar. Þetta hlutfall er nú áætlað fyrir árið 2007 24,11% fyrir almenna notkun og 75,89% fyrir stórnotendur og reyndar nærri því að vera meðaltal árána 2006-2008 m.v. áætlanir. Þannig koma kr. 272 millj. í hlut dreifiveitna fyrir almenna notkun og kr. 857 millj. koma í hlut stórnotenda. Það er mat Landsnets að þessi aðferð endurspegli réttláta yfirfærslu þessara gjalda frá innmötun yfir á úttekt og með henni sé réttlætis gætt við að heimfæra gjöld vegna innmötunar á almenningsveitur. Ástæður þessa mats eru einkum þær að:

1. Þetta hlutfall hefur verið notað til að skipta tekjum Landsnets á milli tekjumarkna fyrir stórnotendur og almenna notkun og er m.a. notað af Orkustofnun við uppgjör tekjumarkna.
2. Þegar gjaldskrá Landsnets var ákvörðuð við stofnun félagsins árið 2005 var gengið út frá þeirri áætlun að meðalverð fyrir innmötun væri hið sama fyrir stórnotendur og almenna notendur og þegar
3. Landsnet hefur birt útreikninga á meðalverði vegna flutnings til alm. veitna og stórnotenda hefur alltaf verið reiknað með sama meðalverði til beggja aðila fyrir innmötun.
4. Greitt er fyrir kerfisþjónustu og töp samkvæmt þessu hlutfalli þar sem gjald fyrir þá þjónustu er grundvallað á orkumagni. Kostnaðarlækkun á kerfisþjónustu og töpum kemur fram sem lækkun á orkueiningu.
5. Þar sem tillagan gengur út á að flytja gjöld frá innmötun yfir á úttekt þá er þessi aðferð gegnsærri fyrir orkufyrirtækin svo unnt sé að átta sig á því að lækkun flutningsgjalda á innmötunarhlíðinni skili sér í samsvarandi lækkun frá framleiðendum.

Eins og áður hefur komið fram er markmiðið að halda hlutfalli orku og afls óbreyttu þ.e. 2,27 fyrir almenna hlutann sem þýðir að 189 millj. verða innheimtar fyrir afl og 83 millj. fyrir orkuflutning. Fyrir stórnotendur er hlutfallið 2,31 og verða þá 598 millj. kr. innheimtar á grundvelli afls og 259 millj. fyrir orku.“

Í bréfi Landsnets hf. frá 30. maí sl. kemur fram að stjórn fyrirtækisins hafi ákveðið að myntbreytingin verði miðuð við meðaltal 10 síðustu viðskiptadaga fyrir gildistöku gjaldskrárinnar enda sé varla um annað að ræða en að miða við gildandi gengisskráningu þegar breytingin verði gerð. Nauðsynlegt sé að Landsnet hf. og Orkustofnun fari nánar yfir leiðir til að útfæra gjaldskrána þannig að hún verði sem stöðugust. Þá er sagt að í meðfylgjandi gögnum sé ítarleg grein gerð fyrir forsendum fyrirhugaðra breytinga og nánari útfærslu og áhrifum á gjaldskrá og einstaka viðskiptavini.

## 2.

Með bréfi, dags. 18. júlí 2007, tók Orkustofnun afstöðu til þeirra breytinga sem Landsnet hf. fyrirhugaði á gjaldskránni, en það er sú ákvörðun sem kærð er eins og fyrr er

gerð grein fyrir. Í bréfinu kemur fram að stofnunin hafi gefið viðskiptavinum Landsnets hf. tækifæri til að gera athugasemdir við fyrirhugaðar breytingar og hverjir þeirra hefðu gert það. Er síðan lýst þeim sjónarmiðum sem fram komu í athugasemdunum. Niðurstöðu Orkustofnunar er síðan þannig lýst:

„Gjaldskrá fyrir flutning til stórnotenda í erlendri mynt.

Orkustofnun hefur tekið erindi Landsnets hf. til ítarlegrar skoðunar og telur ekki vera lagalegar hindranir í vegi fyrirhugaðra breytinga á gjaldskrá fyrirtækisins varðandi færslu í erlenda mynt. Stofnunin gerir því ekki athugasemd við að gjaldskrá fyrir flutning til stórnotenda sé sett í erlenda mynt frá og með 1. ágúst n.k með þeim hætti sem Landsnet leggur til í bréfi sínu dagsettu 30. maí sl. Stofnunin leggur þó áherslu á að tekjumörk Landsnets verða áfram í íslenskum krónum og að tekjur fyrirtækisins skulu hér eftir sem hingað til vera í samræmi við tekjumörkin.

Þessi ákvörðun Orkustofnunar grundvallast ekki hvað síst á því samráði sem verið hefur við hagsmunaaðila við undirbúning breytinganna og að þeir eru sammála um að þessi breyting sé æskileg. Komi upp ágreiningur, t.d. vegna afstöðu nýrra viðskiptavina til gjaldskrár í erlendri mynt, telur stofnunin að þá kunní að þurfa að taka málið upp til endurskoðunar.

Breyting á innmötunargjaldi í úttektargjald.

Orkustofnun fellst á breytinguna en setur tvíþætt skilyrði í ljósi þeirra athugasemda sem fram hafa komið. Annars vegar að fyrirvari að fyrirhuguðum breytingum sé of stuttur og því skuli breytingin taka gildi eigi fyrr en 1. okt. nk. Hitt skilyrði Orkustofnunar er að samkomulag verði gert milli Landsnets annars vegar og RARIK og annarra dreifiveitna hins vegar um áhrif breytinganna á innmötunargjald vegna smávirkjana sbr. þætti b) og c) í 4. tl. hér á undan.

Þá leggur Orkustofnun áherslu á að téðar breytingar á samsetningu gjalda fyrir almenna raforkunotkunar hljóti rækilega kynningu bæði meðal viðkomandi fyrirtækja, dreifiveitna og orkusala, en líka gagnvart almenningi þannig að ljóst verði að breytingin gefur ekki tilefni til neinnar heildarbreytingar á endanlegu raforkuverði til neytenda. Stofnunin mun hafa samráð við viðeigandi eftirlitsstofnanir í því skyni.“

#### IV

#### Nánar um kæruefnið og rökstuðning Orkuveitu Reykjavíkur

Orkuveita Reykjavíkur telur að sú breyting á gjaldskránni að færa innmötunargjaldið í útmötunargjaldið muni raska innbyrðis vægi á milli gjaldtöku af dreifiveitum annars vegar og stórnotendum hins vegar. Í skýringum á kæruefninu frá 5. september sl. segir að fyrirtækið hafi áætlað hver röskunin verði á grundvelli áætlaðra tekna Landsnets hf. af innmötun fyrir breytingu gjaldskrárinnar, skipt á milli dreifiveitna og stórnotenda annars vegar, og hins vegar hver skiptingin verði á milli sömu aðila samkvæmt þeirri aðferð sem Landsnet hf. hafi boðað að verði notuð. Áætlunin er svofelld:

	Fyrir breytingu [m.kr.]	LN-ný gjaldskrá [m.kr.]	Munur [m.kr.]
Dreifiveitur	308	246	-62
Stórnotendur	714	766	62
Samtals	1.022	1.022	0



Þannig sé reiknað með að 62 milljónir færist frá dreifiveitum yfir til stórnotenda. Þetta brjóti í bága við 1., 4. og 5. mgr. 12. gr. raforkulaga að dómi Orkuveitu Reykjavíkur. Þá vísar orkuveitan einnig til 1. mgr. 15. gr. reglugerðar nr. 1040/2005 um framkvæmd raforkulaga þar sem segir að við setningu gjaldskrár skuli gætt jafnræðis og byggt á hlutlægum og gegnsæjum sjónarmiðum. Segir síðan orðrétt í skýringunum:

„Ekki er séð að með tilfærslunni að jafnræðis sé gætt og að ákvörðunin byggist á hlutlægum og gegnsæjum sjónarmiðum, og í besta falli sé óeðlilegt að nota tækifærið við gjaldskrárbreytingu til millifærslna á milli tekjupósta. Orkuveita Reykjavíkur leggur til að Landsnet hf. varpi innmötun yfir í útmötun með því að nota sama hlutfall á milli afls og orku og tekjur af innmötun eru skv. gjaldskrá í dag, þannig að ekki verði röskun á milli tekna af stórnotendum og dreifiveitum.“

Um breytingu á gjaldskrá Landsnets hf. fyrir stórnotendur í dollara segir eftirfarandi í skýringum Orkuveitu Reykjavíkur:

„Með breytingu úr íslenskum krónum yfir í dollar má segja að það verði breytingar á gjaldskránni í hvert sinn sem gengisbreytingar verða án þess að breytingarnar hljóti lögbundna meðhöndlun.

Á meðan skrefið er ekki stigið til fulls og uppgjóri tekjumarka í heild sinni breytt í dollar, eins og OR hefur áður bent á, leiðir gjaldskrárbreytingin einungis af sér einföld gjaldeyrisskipti, sem hvert orkufyrirtæki gæti framkvæmt sjálf ef vilji stæði til. Hver gjaldskrárbreyting er háð samþykki Orkustofnunar eins og raforkulög kveða á um og tilkynna þarf þær með a.m.k. tveggja mánaða fyrirvara, sbr. 12. gr. laganna nr. 65/2003. Ekki er mögulegt að tilkynna lögum samkvæmt þær gjaldskrárbreytingar sem verða vegna gengishreyfinga. Það er mat Orkuveitu Reykjavíkur að lagaheimild skorti til að færa gjaldskrá Landsnets hf. til stórnotenda úr íslenskum krónum í dollara.“

Þegar Orkustofnun gaf viðskiptavinum Landsnets hf. færi á að gera athugasemdir við fyrirhugaðar breytingar á gjaldskrá fyrirtækisins gerðu Orkuveita Reykjavíkur, Alcan á Íslandi, Hitaveita Suðurnesja og Landsvirkjun þá athugasemd að á stórnotendur væri hallað með því að skipta tekjum af innmötun eftir orkumagni en láta ekki afl hafa neitt vægi.

Í kærú orkuveitunnar er því lýst að búast megi við að gengissveiflur valdi auknu misræmi á milli tekna og tekjumarka hjá Landsneti hf. Orkuveitan telji rétt að uppgjör tekjumarka vegna stórnotenda verði alfarið í dollurum. Með nýrri fjármögnum verði skuldir væntanlega í dollurum og þá sé skynsamlegt að færa eignir líka í þá mynt og að miðað verði við ávöxtunarkröfu af bandarískum ríkisskuldabréfum. Þá segir orðrétt í kærúnni:

„Orkuveita Reykjavíkur hvetur til þess að Landsnet ásamt Orkustofnun beiti sér fyrir því að ekki verði farið í umræddar málamyndabreytingar á tekjum Landsnets, heldur verði skrefið stigið til fulls og eignir Landsnets færðar í dollar ásamt tekjum auk þess að uppgjör tekjumarka verði í dollar.“

Þá er tekið fram í kærúnni að viðmiðunargengi gjaldskrárbreytinganna sé frá þeim tíma að gengi krónunnar hafi verið óvenju sterkt og fyrirsjáanleg veiking þess muni auka tekjur Landsnets. Því er haldið fram að fyrirhugaðar gjaldskrárbreytingar að því er



erlenda mynt varðar sé málamyndagerningur gerður í því skyni að nýta svigrúm til að hækka gjaldskrá án þess að til lækkunar tekjumarka komi.

## V

### Andsvör Orkustofnunar

Í andsvörum Orkustofnunar kemur fram að það sé skilningur hennar að kæra Orkuveitu Reykjavíkur varði ekki tilfærslu á innmötunargjaldi í úttektargjald heldur þeirri aðferðafræði sem við tilfærsluna sé beitt. Sagt er að við ákvörðun tekjumarka fyrir innmötunargjald, annars vegar fyrir almenna notkun og hins vegar fyrir notkun stórnotenda, hafi verið miðað við orkumagn. Skuli ítrekað það sem fram komi í hinni kærðu ákvörðun sem hljóðar svo:

„Orkustofnun hefur við uppgjör tekjumarka Landsnets hingað til skipt tekjum af innmötunargjöldum miðað við orkumagn, enda er engin forsenda til að meta hvert orkan frá einstökum virkjunum fer, hvaða virkjanir hafa verið keyrðar, hver á móti annarri o.s.frv. Hugmyndir Landsnets um yfirfærslu gjaldsins eru því í fullu samræmi við þá aðferð sem hefur verið beitt og kemur því ekki til með að raska innbyrðis hlutföllum milli tekjumarka fyrir almennan flutning og flutning til stórnotenda. Með því móti eiga ekki að verða breytingar á tekjum Landsnets af hvorri starfsemi fyrir sig, enda er heldur ekki tilefni til að breyta tekjumörkum þessara þátta vegna breytinga á gjaldtöku.“

Í andsvörunum er því lýst að Orkustofnun hafi leitað upplýsinga hjá Orkuveitu Reykjavíkur um þær tölur sem fram komi í skýringum fyrirtækisins til úrskurðarnefndarinnar frá 5. september sl. (Sjá töflu í IV. kafla hér á undan). Orkustofnun kveðst leggja áherslu á að í fyrsta dálki töflunnar („fyrir breytingu“) séu tölurnar byggðar á því hvernig Orkuveita Reykjavíkur telji að tekjurnar hefðu átt að skiptast af innmötun ef þeim hefði verið skipt að tillögu hennar, þ.e. milli afls og orku. Því sé í dálkinum ekki um að ræða lýsingu á því hvernig innmötunargjaldið hafi skipst hingað til.

Annar dálkurinn („ný gjaldskrá“) sé í samræmi við þá skiptingu innmötunar sem verið hafi fyrir gjaldskrárbreytinguna og verði óbreytt eftir hana, enda eigi breytt gjaldskrá að skila sömu tekjum og gert sé ráð fyrir í ákvörðuninni um tekjumörk fyrirtækisins. Samkvæmt ákvæðum 1. mgr. 12. gr. raforkulaga nr. 65/2003 séu Landsneti hf. sett tvö tekjumörk, en samkvæmt málsgreininni skal setja flutningsfyrirtækinu, þ.e. Landsneti hf., tekjumörk vegna kostnaðar við flutninga á raforku til dreifiveitna annars vegar og vegna flutnings til stórnotenda hins vegar. Gjaldskrá Landsnets hf. og tekjur fyrirtækisins séu því afleidd stærð af hvorum tekjumörkum fyrir sig. Í andsvörunum segir síðan orðrétt:

„Tekjur fyrirtækisins af innmötun og kerfisþjónustu skiptast síðan á milli þessara tekjumarka eftir ákveðnum reglum en að öðru leyti eru ekki tengsl á milli tekjumarkanna. Þær breytingar á gjaldskrá Landsnets hf. sem kærán fjallar um hafa því hvorki áhrif á tekjumörkin né raska þær innbyrðis hlutföllum tekjumarka og tekna fyrirtækisins. Hins vegar bendir Orkustofnun á að hlutfall milli tekjumarka og tekna Landsnets hf. af stórnotendum og dreifiveitum mun óhjákvæmilega breytast með aukinni raforkunotkun stórnotenda og þar með auknum orkuflutningi og tekjum Landsnets hf. sem af því leiðir. Því er eðlilegt að tekjumörk Landsnets hf. fyrir stórnotendur og dreifiveitur þróist hvor í sína átt.“



Í andsvörunum er dæmi tekið af því að árið 2005 hafi tekjur Landsnets hf. af flutningi raforku til almennra notenda farið 4,9% fram úr tekjumörkum en 1,3% af flutningi til stórnotenda. Er síðan sagt að hefði sú aðferð sem Orkuveita Reykjavíkur leggi til verið notuð hefðu tekjur af flutningi til almennra notenda farið enn meira fram úr tekjumörkum en tekjur frá stórnotendum verið nokkuð undir þeim. Þá bendir Orkustofnun á að komi í ljós að tekjur Landsnets hf. af stórnotendum verði of háar, þ.e. meiri en ráð sé fyrir gert samkvæmt tekjumörkum, muni það leiða til þess að tekjumörkin verði lækkuð og gjaldskráin í kjölfarið.

Í andsvörunum kemur fram að Orkustofnun telji ekki vera lagalegar hindranir á því að færa gjaldskrána í erlenda mynt, en ekki sé mælt fyrir um í raforkulögum í hverri mynt gjaldskráin skuli vera. Orkustofnun hafi ekki gert athugasemd við tillögur Landsnets hf. að þessu leyti enda talið einingu meðal hagsmunaaðila um þessa breytingu. Orkustofnun hafi talið að athugasemdir Orkuveitu Reykjavíkur hafi fyrst og fremst beinst að því að ekki væri nógu langt gengið í þeim efnum þar sem einungis væri ætlað að breyta gjaldskránni í dollara en ekki miða tekjumörkin við þá mynt. Orkustofnun telji að ekki sé heimilt að setja tekjumörk í erlendri mynt meðan þau séu ákveðin og sett í samræmi við 2. mgr. 12. gr. raforkulaga, þar sem í 2. tl. 2. mgr. 12. gr. sé kveðið á um að arðsemi flutningsfyrirtækisins skuli vera sem næst markaðsávöxtun óverðtryggra ríkisskuldabréfa til fimm ára eða sambærilegra verðbréfa. Þannig sé óheimilt að miða ávöxtunarkröfuna við vexti af bandarískum ríkisskuldabréfum. Gjaldskráin breytist ekki vegna gengisbreytinga þótt kostnaður í íslenskum krónum geri það og einnig gætu tekjur sveiflast upp eða niður fyrir sett tekjumörk, eins og heimilt sé skv. 3. mgr. 12. gr. raforkulaga.

## VI

### Athugasemdir Landsnets hf.

Í athugasemdum Landsnets hf. er á það bent að hvorki komi fram í raforkulögum nr. 65/2003 né reglugerð nr. 1040/2005 um framkvæmd raforkulaga í hvaða mynt gjaldskrá fyrirtækisins skuli vera. Aðeins sé kveðið á um það hver eigi að vera grundvöllur hennar, hvernig tekjumörk skuli ákvörðuð og að jafnræðis, hlutlægni og gagnsæis skuli gætt. Þannig verði ekki annað séð en heimilt sé að hafa gjaldskrá fyrir flutning raforku til stórnotenda í dollurum eða öðrum þeim gjaldmiðli sem ákveðinn væri. Hins vegar sé ekki heimilt að ákveða tekjumörk fyrirtækisins í erlendri mynt, sbr. 12. gr. raforkulaga. Hugsanlegur munur geti orðið milli tekna samkvæmt tekjumörkum og tekna samkvæmt gjaldskrá í dollurum, en það sé sameiginlegur vilji Landsnets hf. og Orkustofnunar að vinna sameiginlega að því að finna aðferð sem tryggi réttláta meðferð þess munar ef til hans komi.

Að því er varðar breytingu á innmötunargjaldi í útmötunargjald er í athugasemdum Landsnets hf. vísað til greinargerðar fyrirtækisins til Orkustofnunar frá 30. maí sl. Bent er á að sá munur sem Orkuveita Reykjavíkur telji verða á gjöldum annars vegar til almennra notenda og hins vegar til stórnotenda sé byggður á eigin forsendum fyrirtækisins en ekki þeim rauntölum sem gjaldskráin sé byggð á. Ekkert bendi til þess að sú nálgun sem Orkuveita Reykjavíkur noti fari nær því að fela í sér jöfnuð á milli þessara tveggja aðila að því er flutningskostnaðinn varði. Þvert á móti sé með þeirri breytingu á gjaldskránni sem brátt taki gildi komist mun nær því markmiði að tryggja skýr skil og jafnræði á þann hátt að stórnotendur greiði fyrir flutning raforku til stóriðju og



dreifiveitur/almennigur greiði fyrir flutning til dreifiveitna. Að öðru leyti sé tekið undir þau sjónarmið sem fram komi í andsvörum Orkustofnunar og hinna kærðu ákvörðun.

## VII

### Niðurstaða úrskurðarnefndarinnar

#### 1.

Orkuveita Reykjavíkur bæði framleiðir rafmagn og dreifir því. Fyrirtækið hefur þannig einstaklega og sjálfstæða hagsmuni af því hvaða kostnaður er samfara dreifingu raforku og getur því átt aðild að kærðu sem þeirri er hér er til meðferðar.

#### 2.

Markmiði raforkulaga, nr. 65/2003, er lýst í 1. gr. Það er að stuðla að þjóðhagslega 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 og stuðla að skilvirkni og hagkvæmni í flutningi og dreifingu hennar, þó með þeim takmörkunum sem nauðsynlegar kunna að reynast vegna öryggis raforkuafhendingar og annarra almannahagsmuna.

Samkvæmt 4. gr. laganna þarf leyfi ráðherra til að reisa og reka raforkuver nái þau ákveðnum stærðarmörkum. Einnig þarf leyfi ráðherra til að reisa og reka dreifikerfi á tilteknu dreifiveitusvæði, sbr. 13. gr. laganna. Í leyfi dreifingar raforku felst einkaréttur en jafnframt skylda til dreifingar á viðkomandi svæði.

Þá þarf samkvæmt 18. gr. leyfi ráðherra til að stunda raforkuviðskipti en slíkt leyfi felur hvorki í sér sérleyfi né önnur sérréttindi til handa leyfishafa. Í 19. gr. er kveðið á um þær skyldur sem á söluvirkjuna hvíla, þ.á m. að útvega þá raforku sem nauðsynleg er til þess að staðið verði við orkusölusamninga. Samkvæmt þessum ákvæðum og fleiri í lögum er gert ráð fyrir því að hver og einn framleiðandi raforku annist sölu þeirrar raforku sem hann framleiðir og á því verði sem hann semur um við kaupanda hennar. Þessi viðskipti eru því frjáls eins og kallað er í daglegu tali og fara fram á grundvelli samkeppni.

#### 3.

Í raforkulögum er hins vegar kveðið á um það að eitt fyrirtæki skuli annast flutning raforku og kerfisstjórnun, sbr. 1. mgr. 8. gr., og samkvæmt 2. mgr. 8. gr. skulu viðskiptavinir flutningsfyrirtækisins vera dreifiveitur, stórnotendur og virkjanir. Flutningsfyrirtækið er nú Landsnet hf. sem stofnað var 1. janúar 2005. Samkvæmt 6. tl. 3. gr. laganna, sbr. 3. mgr. 5. gr., nær flutningskerfi fyrirtækisins frá háspennuhlið stöðvarspenna virkjana sem tengjast því að háspennuhlið aðveituspenna stórnotenda eða dreifiveitna. Stórnotendur eru þeir sem nota á einum stað a.m.k. 14 MW afl með árlegum nýtingartíma 8.000 stundir eða meira eins og segir í 15. tl. 3. gr. laganna. Í núgildandi gjaldskrá Landsnets hf. frá 1. október 2007 kemur fram að stórnotendur eru 4 talsins en dreifiveitur 57.

Í 12. gr. raforkulaganna er kveðið á um tekjumörk og gjaldskrá flutningsfyrirtækisins, enda er því fenginn einkaréttur á flutningi raforku með þeim hætti sem að framan segir. Dreifiveitur dreifa hins vegar rafmagni til notenda hver á sínu dreifiveitusvæði, sbr. ákvæði IV. kafla laganna. Samkvæmt 1. mgr. 12. gr. skal Orkustofnun setja flutningsfyrirtækinu tekjumörk vegna kostnaðar við flutning á raforku,



annars vegar til dreifiveitna og hins vegar til stórnotenda. Samkvæmt 17. tl. 3. gr. laganna eru tekjumörk hámark leyfilegra árlegra tekna flutningsfyrirtækis og dreifiveitna til að mæta kostnaði. Eru flutningsfyrirtækinu þannig sett tvenn tekjumörk sem samanlagt verða heildartekjumörk þess. Þegar tekjumörkin eru ákveðin skal tekið tillit til þess hvort tenging stórnotenda leiði eða hafi leitt til hagkvæmari uppbyggingar og nýtingar flutningskerfisins en ella væri. Tekjumörkin á síðan að ákveða út frá ákveðnum viðmiðum sem lýst er í 1.-3. tl. 2. mgr. 12. gr. og meðal þeirra er kostnaður við orkutap. Arðsemi fyrirtækisins skal vera sem næst markaðsávöxtun óverðtryggðra ríkisskuldabréfa til fimm ára eða sambærilegra verðbréfa og er því lýst hvernig arðsemin skuli reiknuð.

Í 3. mgr. 12. gr. laganna er kveðið á um það að tekjumörkin skulu ákveðin til þriggja ára en þau á að endurskoða árlega. Við endurskoðun tekjumarkanna skal athuga hvort breytingar hafi orðið á forsendum sem lagðar voru til grundvallar við ákvörðun þeirra. Þá er kveðið á um heimild til þess að færa of- eða vanteknar tekjur milli ára en í reglugerð skal kveðið á um takmörk á heimildum til uppsöfnunar réttinda. Ekki er að sjá að slík takmörk hafi verið sett í reglugerð.

Flutningsfyrirtækið setur sér síðan gjaldskrá vegna þjónustu sinnar innan þeirra tekjumarka sem Orkustofnun ákveður. Samkvæmt 1. mgr. 15. gr. reglugerðar nr. 1040/2005, um framkvæmd raforkulaga, skal við setningu gjaldskrárinnar gætt jafnræðis og byggt á hlutlægum og gegnsæjum sjónarmiðum. Gjaldskráin skal gilda annars vegar fyrir svokallaða innmötun á flutningskerfið, þ.e. fyrir þá orku sem flutt er frá hverjum raforkuframleiðanda til viðskiptavinanna, og greiddu raforkuframleiðendur gjald fyrir hana allt til 1. október sl. Hins vegar á gjaldskráin að gilda fyrir svokallaða úttekt raforku, þ.e. þá orku sem stórnotendur og dreifiveitur fá út af flutningskerfinu. Gjaldskráin á þannig að gilda fyrir hvorutveggja, innmötun og úttekt, sbr. 5. mgr. 12. gr. raforkulaga og 15. gr. reglugerðar nr. 1040/2005. Samkvæmt gjaldskránni, eins og hún var fram til 1. október sl., komu tekjur Landsnets hf. þannig aðallega úr tveimur áttum, annars vegar frá framleiðendum raforkunnar vegna innmötunar raforku og hins vegar frá kaupendum raforkunnar vegna útmötunar.

Eftir breytinguna sem gerð var á gjaldskránni 1. október sl. greiða framleiðendur ekki annað en afhendingargjald sem er sama fjárhæðin hvort sem framleiðandinn er stór eða smár. Kaupendur orkunnar greiddu einnig sama afhendingargjald fyrir hvern afhendingarstað raforkunnar og gera enn eftir breytinguna 1. október en sá liður hefur verið færður undir úttekt í gjaldskránni. Það gjald getur þó verið breytilegt því að sé hámarksaflúttekt minni en 3,0 MW (megavatt) er og var veittur 70% afsláttur af gjaldinu. Sé úttektin á bilinu 3,0-6,0 MW er og var veittur 40% afsláttur af gjaldinu.

Í 6 fyrstu gjaldskrár Landsnets hf., þ.e. allt þar til gjaldskráin 1. okt. sl. tók gildi, var gjaldinu fyrir innmötun sem framleiðendur greiddu, eins og fyrr segir, skipt í aflgjald og orkugjald. Aflgjaldið var ákveðin upphæð á hvert ársmegavatt (ársMW) sem hver virkjun gat að hámarki framleitt með vélbúnaði sínum, hvort sem framleiðslan í raun náði því hámarki eða ekki. Þá greiddu framleiðendur orkugjald samkvæmt sérstakri mælingu og var gjaldið miðað við ákveðna fjárhæð á hverja megavattstund (MWst) sem inn á flutningskerfið fór.

Úttektargjöldum sem dreifiveitur og stórnotendur greiddu og greiða var og er skipt í aflgjald og orkugjald. Aflgjaldið var og er reiknað út frá meðaltali fjögurra hæstu 60 mínútna mánaðarafltoppa ársins fyrir hvern afhendingarstað. Orkugjaldið var og er miðað við þá orku sem hver aðili fékk út af flutningskerfinu. Þá var og er sérstaklega



tekið gjald fyrir ótryggt rafmagn, kerfisþjónustu og flutningstöp sem hér skiptir ekki sérstöku máli.

Samkvæmt ákvæðum 12. gr. laganna um tekjumörk og gjaldskrá eru engin bein tengsl á milli raforkuverðs, þ.e. þess verðs á raforku sem framleiðandi og kaupandi semja um sín á milli, og flutningsgjalda enda þótt í slíkum samningum hljóti að þurfa að taka tillit til þess hvað kostar að flytja raforkuna. Hvernig það er gert í orkusölusamningum getur eflaust verið með mismunandi hætti enda á raforkuverð að vera eða geta verið mismunandi hátt samkvæmt þeim markmiðum sem ætlunin er að ná með lögum nr. 65/2003.

#### 4.

Eins og að framan er rakið er önnur af þeim tveimur breytingum á gjaldskránni, sem Landsnet hf. lagði til og Orkustofnun samþykkti, sú að færa hluta af innmötunargjaldinu, þ.e. gjöldin fyrir afl og orku, í útmötunargjaldið, þannig að eftir standi einungis afhendingargjaldið sem innmötunargjald. Þessi breyting var gerð á gjaldskránni sem gildi tók 1. október sl. Afhendingargjaldið sem kaupendur orkunnar greiða var og fært í gjaldskránni undir úttekt, eins og fyrr er lýst. Þessar breytingar hafa ekki í för með sér breytingu á gjaldtöku í heild frá því sem áður var heldur einungis því hvernig gjaldskráin er sett fram, svo og því hverjir greiða gjöldin. Vegna innmötunar stendur því einungis eftir afhendingargjaldið sem framleiðendur raforkunnar greiða áfram. Þó að tæpt sé verður samt sem áður að líta svo á að það sé gjald fyrir innmötun, en samkvæmt 4. og 5. mgr. 12. gr. raforkulaga er gert ráð fyrir því að gjaldskráin sé tvískipt með þessum hætti. Í 15. gr. reglugerðar nr. 1040/2005 um framkvæmd raforkulaga er og kveðið á um tvískiptingu gjaldskrárinnar að þessu leyti. Taka ber sérstaklega fram að kæra Orkuveitu Reykjavíkur varðar ekki tilfærslu innmötunargjaldanna í úttektargjöldin heldur hvernig tilfærslan er útfærð.

Samkvæmt upplýsingum frá Landsneti hf. var gjald fyrir innmötun raforku, sem framleiðendur greiddu, hið sama hvort heldur orkan var seld til dreifiveitna eða stórnotenda og hefur verið í kringum 10 aura á kílóvattstund á starfstíma fyrirtækisins.

Í tekjuáætlun Landsnets hf. fyrir árið 2007 er gert ráð fyrir að tekjur af innmötun nemi kr. 1.129.576.360. Af þeirri fjárhæð er aflgjaldið áætlað kr. 997.749.265 en orkugjaldið kr. 131.827.095 þannig að tekjur af aflgjaldinu eru mun meiri. Innmötunargjöldin segir Landsnet hf. hafa verið u.þ.b. 16-17% af tekjum fyrirtækisins.

Þegar innmötunargjöldin voru færð í úttektargjöldin var áætluðum tekjum af þeim fyrst skipt eftir sömu hlutföllum og orkunotkun, annars vegar dreifiveitna og hins vegar stórnotenda, var áætluð fyrir árið 2007, þ.e. 24,11% fyrir dreifiveitur og 75,89% fyrir stórnotendur. Segir í skýringum Landsnets hf. til Orkustofnunar að það hlutfall sé nálægt meðaltalshlutfalli orkunotkunar árána 2006-2008 milli þessara tveggja aðila miðað við áætlanir.

Í andsvörum Orkustofnunar kemur fram að við ákvörðun tekjumarka Landsnets hf. hafi innmötunargjöldunum, sem áætlað hafi verið að hvor aðili um sig dreifiveitur og stórnotendur greiddi, verið skipt samkvæmt þessu viðmiði, þ.e. orkunotkuninni, enda séu engar forsendur til þess að meta hvert orkan frá einstökum virkjunum fari, hvaða virkjanir hafi verið keyrðar hver á móti annarri o.s.frv. Orkustofnun telur því að aðferðin við yfirfærsluna muni ekki raska innbyrðis hlutföllum tekjumarka fyrir flutning raforku til dreifiveitna og stórnotenda og því eigi ekki að verða breytingar á tekjum Landsnets hf.



frá hvorum aðila um sig. Þá kemur og fram í andsvörum Orkustofnunar að tekjumörk séu annars vegar sett vegna tekna af flutningi til dreifiveitna og hins vegar til stórnotenda í samræmi við 1. mgr. 12. gr. raforkulaga. Bent er á að komi í ljós að tekjur af flutningi til stórnotenda verði meiri en tekjumörkin heimili leiði það til þess að þau verði lækkuð og þá gjaldskrá Landsnets hf. í kjölfarið.

Samkvæmt framangreindri viðmiðun, þ.e. hlutfallinu 24,11% á móti 75,89%, var við yfirfærslu innmötunargjaldanna miðað við að dreifiveitur greiddu kr. 272 milljónir og stórnotendur 857 milljónir. ( $1.129.576.360 \times 24.11\% = 272.340$  og  $1.129.576.360 \times 75.89\% = 857.235$ ). Þessum fjárhæðum var síðan í úttektargjöldunum skipt eftir hlutföllum á milli úttektargjalda fyrir afl annars vegar og orku hins vegar, eins og það hlutfall hafði verið fyrir breytinguna, þannig að hlutfall milli afls og orku í úttektargjöldunum hélst í heild sinni óbreytt hjá hvorum aðila um sig. Þetta hlutfall var 1 fyrir orku á móti 2,27 fyrir afl vegna dreifiveitnanna og skiptist því fjárhæðin kr. 272 milljónir í kr. 83 milljónir fyrir orkuflutning og kr. 189 milljónir fyrir aflið. Sama hlutfall hjá stórnotendum var 1 fyrir orkuflutning á móti 2,31 fyrir afl og því kr. 598 milljónir fyrir afl og 259 milljónir fyrir orku eða samtals kr. 857 milljónir. Gjaldskrárliðirnir í úttektinni, þ.e. fyrir afl og orku, voru síðan hækkaðir til samræmis við þessa skiptingu.

Í greinargerð sem fylgdi bréfi Landsnets hf. til Orkustofnunar frá 30. maí sl. segir að gjöld vegna innmötunar hafi vegið hlutfallslega meira hjá stórnotendum í heildarflutningskostnaði en dreifiveitum og verði því við breytinguna meiri hækkun á úttektargjöldum þeirra en dreifiveitna, eða 40,97% á móti 11,78% hjá dreifiveitum.

## 5.

Orkuveita Reykjavíkur byggir í kærri sinni á ákveðinni áætlun um það hvernig innmötunargjöldin hafi skipst á milli dreifiveitna og stórnotenda fyrir tilfærslu þeirra í úttektargjöldin. Í skýringum af hálfu fyrirtækisins er á það bent að 90% af tekjum Landsnets hf. af innmötun hafi samkvæmt gjaldskrá verið vegna afls en 10% vegna orku. Orkuveita Reykjavíkur telji eðlilegt að skipting á innmötunartekjum milli stórnotenda og dreifiveitna í uppgjöri tekjumarka byggist á sömu forsendum, þ.e. að hlutfallslegt afl stóriðju og dreifiveitna verði við yfirfærsluna látið ráða 90% af skiptingu á innmötunartekjum og orkan á sama hátt 10%.

Í nánari útskýringum starfsmanns Orkuveitu Reykjavíkur, munnlegum og skriflegum, var miðað við að dreifiveitur hefðu greitt um 30% af innmötunargjöldunum en stórnotendur 70%. Það hlutfall væri vegið milli afls og orku (90%:10%) og væri þannig fundið að byggt sé á áætlun Landsnets hf. um að orkunotkun dreifiveitna verði 2.939 GWst og stórnotenda 9.250 GWst. á árinu 2007. Nýtingartíma þessarar orku áætli Orkuveita Reykjavíkur að sé 6.150 klukkustundir á ári hjá dreifiveitum og 8.710 klukkustundir hjá stórnotendum af þeim klukkustundum sem í árinu eru, þ.e. 8.760. Með því að deila klukkustundafjöldanum í gígavattstundirnar fáið sú niðurstaða að dreifiveiturnar noti 478 megavött (MW) af því afli sem inn á flutningslínurnar fari en stórnotendur 1.062 megavött ( $2.939:6.150=478$  ;  $9.250:8.710=1.062$ ) eða í hlutföllunum 31% á móti 69%. Síðan sé tekjum Landsnets hf. af innmötunargjöldum árið 2007, sem áætlaðar séu kr. 1.022.326, sem er nokkru lægri fjárhæð en í áætlun Landsnets hf. er gert ráð fyrir, þ.e. kr. 1.129.576, skipt í sömu hlutföllum bæði er afl og orku varði. Að gjaldskránni óbreyttri hefðu dreifiveitur því greitt kr. 30.918 fyrir orku og kr. 277.474 fyrir afl eða samtals kr. 308.392. Stórnotendur hefðu greitt kr. 97.310 fyrir orku og



616.625 fyrir afl eða samtals kr. 713.935 ( $308.392:1.022.326=30,2\%$ ;  $713.935:1.022.326=69,8\%$ ). Með því að skipta fjárhæðinni kr. 1.022.326 miðað við orkunotkunina eina eins og gert sé í nýrri gjaldskrá Landsnets hf., þ.e. í hlutfallinu 24,1% á móti 75,9%, greiði dreifiveiturnar samkvæmt nýju gjaldskránni kr. 246.502.000 í stað kr. 308.392.000 eins og þær hafi áður þurft að gera samkvæmt framangreindri áætlun og sparist þeim því kr. 61.890.000. Stórnotendur hafi greitt kr. 713.935.000 samkvæmt áætlun orkuveitunnar en verði nú að greiða kr. 775.824.000 eða kr. 61.890.000 meira en þeir hefðu þurft að gera að gjaldskránni óbreyttri.

Úrskurðarnefndin þessa útreikninga og skýringar Orkuveitu Reykjavíkur undir Landsnet hf. og Orkustofnun ásamt ítarlegri útreikningum, en að framan er greint frá, sem orkuveitan lét nefndinni í té.

Í athugasemdum Landsnets hf. segir eftirfarandi:

„Landsnet hefur yfirfarið gögn sem bárust í tölvupósti dags. 19.10.2007 og ítrekar fyrri afstöðu þess efnis að hér er um áætlanir Orkuveitu Reykjavíkur að ræða sem byggðar eru á þeirra eigin forsendum, en ekki þeim raunforsendum sem Landsnet og Orkustofnun hafa frá upphafi lagt til grundvallar skiptingu á tekjumörkum á milli stórnotenda og almennrar notkunar. Ef Landsnet hefði byggt skiptingu sína á sömu forsendum og OR þá hefði skipting tekjumarká á milli þessara viðskiptavinahópa átt að vera önnur fyrir árin 2005 og 2006.

Þá tekur OR dæmi um virkjun sem framleiðir rafmagn til stórnotenda. Þetta telur Landsnet ver óraunhæft dæmi, bæði vegna þess að nýtingartími er reiknaður óeðlilega hár og að við útreikninga á gjaldskrá Landsnets er miðað við meðalnýtingu á kerfinu. Jafnframt er framleiðendum í núverandi kerfi í sjálfsvald sett hvaða virkjun þeir nota til að framleiða rafmagn til stórnotenda og hvaða virkjun til að framleiða fyrir almennan markað. Slíkt getur jafnframt verið breytilegt frá einum tíma til annars og rafmagnið flæðir um kerfi Landsnets óháð þeim viðskiptasamningum sem eru í gildi hverju sinni og því ógjörningur að segja til um hvaðan tiltekið rafmagn kemur.

Þess vegna m.a. telur Landsnet að þær forsendur sem þegar hafa verið tilgreindar um að orkuhlutfall sé sú aðferð sem fer næst því að fela í sér eðlilega skiptingu á milli stórnotenda og dreifiveitna hvað flutningskostnað varðar.“

Í svari Orkustofnunar segir m.a.:

„Orkustofnun vefengir ekki forsendur Landsnets um áætlaðar tekjur af innmötunargjöldum á árinu 2007, né skiptingu orkuafhendingar til dreifiveitna annars vegar og stórnotenda hins vegar. Útreikningar OR eru í meginatriðum réttir, þó svo að eitthvað skorti upp á nákvæmni í forsendum, þ.e.a.s. gefa nokkurs konar mynd af því hvernig innmötunargjaldið hefði skipst, hefði verið notast við þá aðferðafræði að stilla upp tveimur virkjunum, einni sem framleiddi fyrir stórnotendur eingöngu og annarri sem framleiddi aðeins fyrir dreifiveitur. Í meðfylgjandi töflu er gefin nokkru nákvæmari mynd en þar er að finna útreikninga stofnunarinnar á því hvernig innmötunargjöld hefðu lagst á almenna notendur m.v. þrjár forsendur. Í fyrstu forsendunni er notast við stakan hæsta forgangsaflopp landsins, fyrir afl og alla orku (forgangsortku og ótryggða), í



annarri forsendunni er stuðst við allt afl og alla orku og í þeirri þriðju við alla orku, en ekki bara þá orku sem fer um kerfi Landsnets. Þessar þrjár aðferðir eru svo bornar saman við þá aðferðafræði sem hingað til hefur verið notuð við uppgjör tekjumarka Landsnets.“

Svari Orkustofnunar fylgdu útreikningar byggðir á framangreindum forsendum. Nýtingartími orkunnar, annars vegar hjá dreifiveitum og hins vegar hjá stórnotendum, sem lagður er til grundvallar í útreikningunum, er töluvert frábrugðinn þeim sem notaður er í útreikningum Orkuveitu Reykjavíkur. Þannig er miðað við að nýtingartími allrar almennrar orku dreifiveitna sé 5.420 klukkustundir árið 2005, 5.541 árið 2006 og 5.595 árið 2007. Sömu tölur hjá stórnotendum eru 8.279 árið 2005, 7.397 árið 2006 og 6.397 árið 2007. Tekið var fram að tölur fyrir árið 2007 séu byggðar á raforkuspá fyrir árin 2007-2030, en fyrir árin 2005-2006 á rauntölum. Niðurstaða þessara útreikninga er í stórum dráttum sú að miðað við þær forsendur sem þeir byggjast á hafi dreifiveitur í öllum tilvikum greitt hærra hlutfall af innmötunargjöldunum en þeim var ætlað samkvæmt þeim tekjumörkum sem sett hafi verið fyrir árin 2005-2007. Er tekið þannig til orða að samkvæmt útreikningunum sé um „inneign“ almenningsveitna að ræða hjá stóriðju.

## 6.

Það sem blasir við úrskurðarnefnd raforkumála er að framleiðendur raforku greiddu svokölluð innmötunargjöld sem hafa orðið hluti af því verði sem þeir fengu greitt fyrir orkuna samkvæmt orkusölusamningum. Hve stór hluti af raforkuverðinu innmötunargjöldin voru samkvæmt þeim samningum og hvað dreifiveitur og stórnotendur hvor um sig greiddu í raun af þeim með verðinu sem þau greiddu fyrir raforkuna, er ekki upplýst og verulegar líkur benda til þess að það sé engan veginn hægt. Það er m.a. vegna þess að óvíst er hvort þessi gjöld eru sérgreind í því raforkuverði sem í samningum er ákveðið og að hve miklu leyti og hvernig þau kunna að vera tekin inn í raforkuverðið.

Það sem í raun ræður því hvaða greiðslu Landsneti hf. er heimilt að krefja dreifiveitur og stórnotendur fyrir flutning á raforku til þeirra eru þau tekjumörk sem Orkustofnun setur og gjaldtaka Landsnets hf. af hvorum aðila verður að byggist á. Hefur helstu lagaákvæðum þar sem kveðið er á um þetta fyrirkomulag verið lýst hér að framan. Ágreiningsefni það sem hefur verið skotið til kærunefndarinnar varðar í sjálfu sér ekki það hvort fjárhæð þeirra tekjumarka sem Orkustofnun setti Landsneti hf. fyrir árið 2007 er rétt fundin heldur hvort stórnotendur muni eftir tilfærslu innmötunargjaldanna greiða hærra gjald fyrir flutning til raforku en þeir greiddu í raun á þeim tíma er framleiðendur raforku greiddu innmötunargjöldin. Gera verður ráð fyrir að gjaldskráin hafi, allt til þess er þær breytingar voru gerðar sem kæruefnið nær til, verið í samræmi við tekjumörkin, en annað hefur ekki verið leitt í ljós eða öðru haldið fram. Rétt er að taka hér sérstaklega fram að breytingum á gjaldskrá Landsnets hf. er ekki ætlað að auka tekjur fyrirtækisins heldur að haga innheimtu þeirra á annan hátt en verið hefur og er ekkert komið fram um að tekjur fyrirtækisins muni aukast við breytinguna.

Kæra Orkuveitu Reykjavíkur er að því er lagagrundvöll varðar á því byggð að með aðferðinni við yfirfærslu innmötunargjaldanna í útmötunargjöldin hafi ekki verið gætt jafnræðis á milli stórnotenda og dreifiveitna því að tilfærslan hafi aukin útgjöld í för



með sér fyrir stórnotendur. Af þeim sökum þykir rétt að gera nokkra grein fyrir ákveðnum atriðum er varða jafnræði á milli þessara viðskiptavina Landsnets hf.

Í reglugerð nr. 1040/2005, um framkvæmd raforkulaga, 1. mgr. 15. gr., segir að við setningu gjaldskrár skuli gætt jafnræðis og byggt á hlutlægum og gegnsæjum sjónarmiðum. Það er ljóst, bæði af 12. gr. raforkulaga og reglugerðinni, að með þessu ákvæði er ekki átt við að hver viðskiptavinur greiði sömu fjárhæð fyrir sömu einingu. Dreifiveitur og stórnotendur greiða að vísu afhendingargjald að sömu fjárhæð, en af því gjaldi er afsláttur þó veittur á ákveðnum forsendum. Dreifiveiturnar greiða hins vegar mun hærra gjald bæði fyrir afl og orku. Samkvæmt núgildandi gjaldskrá greiða dreifiveitur tvöfalt hærra gjald fyrir afl og nær þrefalt hærra gjald fyrir orku. Ýmis ákvæði, bæði í lögnum og reglugerðinni, heimila slíkan mun án þess þó að honum séu sett ákveðin mörk. Segir þannig t.d. í 2. málslíð 1. mgr. 12. gr. raforkulaganna að við setningu tekjumarka skuli taka tillit til þess hvort tenging stórnotenda leiði eða hafi leitt til hagkvæmari uppbyggingar og nýtingar flutningskerfisins en ella væri, sem sýnilega hefur verið gert í gjaldskránni. Þá segir og í 4. mgr. 12. gr. að sé raforka afhent á hærri spennu en 66 kV beri að lækka gjaldið með tilliti til þess. Í 7. mgr. 15. gr. reglugerðarinnar er þetta ákvæði einnig að finna auk þess sem þar segir að með sama hætti skuli tekið tillit til annars mismunar á afhendingarþjónustu við gjaldtöku fyrir úttekt á einstökum afhendingarstöðum, s.s. skerts afhendingaröryggis og tíðra truflana. Þá segir í 8. mgr. 15. gr. reglugerðarinnar að flutningsfyrirtækinu sé heimilt að veita afslátt af flutningsgjaldi raforku sem skerða megi með skömmum fyrirvara vegna takmarkana í flutningskerfinu. Þessi ákvæði og raunar fleiri sýna það að bæði í raforkulögnum og reglugerð um framkvæmd raforkulaga er gert ráð fyrir að ákveðið mat geti ráðið gjaldtöku og jafnframt verður ekki annað séð en forsendur þess mats geti breyst frá einum tíma til annars. Þótt þessar heimildir til mats séu fyrir hendi breytir það ekki því að Landsnet hf. verður að beita þeim innan þeirra marka sem gjaldtöku fyrirtækisins eru sett með ákvörðun Orkustofnunar um tekjumörk fyrirtækisins.

Kjarni jafnræðisreglunnar, en á henni byggir Orkuveita Reykjavíkur eins og fyrr segir kærur sína að því er tilfærsluna varðar, er sá að með sambærileg tilvik skuli farið með sambærilegum hætti. Í því umhverfi sem að framan er lýst er ljóst að við notkun þeirra heimilda sem Orkustofnun og flutningsfyrirtækinu eru fengnar í hendur við ákvörðun flutningsverðs raforku samkvæmt raforkulögum og reglugerð um flutning raforku verður að beita sanngirnisreglum, málefnalegum sjónarmiðum og efnislegum röksemdum fyrir því hver flutningsgjöldin skuli vera til hvors aðila fremur en að jafnræðisreglunni í eiginlegum skilningi verði komið þar við. Það væri án vafa ósanngjarnt og ómálefnalegt að stórnotendum væri skylt að greiða sömu flutningsgjöld og dreifiveitum vegna þeirra mismunandi aðstæðna sem eru við flutning raforku til þessara aðila.

Af hálfu Orkuveitu Reykjavíkur hafa verið leiddar ákveðnar líkur að því að tilfærsla innmötunargjaldanna kunni að hafa í för með sér aukin flutningsgjöld fyrir stórnotendur. Í því sambandi verður engu að síður að hafa í huga að í útreikningum orkuveitunnar eru ákveðnar stærðir þekktar en aðrar ekki. Hvort niðurstaða þessara útreikninga er í fullu samræmi við raunveruleikann verður ekki staðreynt, sbr. það sem er rakið um greiðslu innmötunargjaldanna fyrir breytinguna 1. okt. sl.

Úrskurðarnefnd raforkumála er þeirrar skoðunar að þau viðmið sem notuð voru við að færa innmötunargjöldin í úttektargjöldin, og að framan er lýst, hafi byggst á



málefnalegum sjónarmiðum. Þótt tilfærslan á innmötunargjöldunum eins og hún hefur verið framkvæmd kunnir hugsanlega að hafa í för með sér að flutningsgjöld stórnotenda hækki að einhverju marki verður ekki talið að á stórnotendum hafi verið brotinn réttur svo lengi sem þær tekjur sem Landsnet hf. fær af flutningi raforku til stórnotenda eru innan þeirra tekjumarka sem fyrirtækinu hafa verið sett, en eins og fyrr er getið er í sjálfu sér ekki deilt um fjárhæð þeirra tekjumarka. Auk þess ber að hafa í huga að samkvæmt 3. mgr. 12. gr. raforkulaga er heimilt að færa of- eða vanteknar tekjur á milli tekjuára, sem þýðir að þær breytingar sem tilfærsla í gjaldskránni kann að hafa í för með sér er hægt að jafna á grundvelli þessa ákvæðis. Hér ber að hafa í huga að yfirlýst er af hálfu Orkustofnunar að reynist tekjur Landsnets hf. af flutningi raforku til stórnotenda meiri eftir tilfærsluna en áætlaðar tekjur eru samkvæmt tekjumörkunum verði þeim breytt af þeim sökum og af því leiðir að gjaldskrá Landsnets hf. verður að breyta til samræmis. Verður að líta á þetta sem yfirlýsingu stofnunarinnar um að fylgst verði sérstaklega með áhrifum yfirfærslunnar á þau tekjumörk sem stofnunin hefur ákveðið, þ.e. að reynist tekjur af flutningi raforku til stórnotenda við breytingu á gjaldskránni meiri en ákvörðuð tekjumörk segja til um njóti stórnotendur góðs af því við ákvörðun og endurskoðun tekjumarkanna, sbr. 3. mgr. 12. gr. raforkulaga.

Samkvæmt því sem að framan er rakið telur úrskurðarnefnd raforkumála að ekki séu nægar forsendur fyrir því að haggja niðurstöðu Orkustofnunar að því er tilfærslu innmötunargjaldanna varðar.

## 7.

Áður er því lýst að þeim breytingum sem gerðar hafa verið á gjaldskrá Landsnets hf. með því að flytja innmötunargjaldið í gjald fyrir úttekt er ekki ætlað að auka tekjur fyrirtækisins, heldur er breytingin gerð til þess að fá skýr skil á milli tekna af flutningi til dreifiveitna annars vegar og stórnotenda hins vegar. Þetta kemur fram í bréfi Landsnets hf. til Orkustofnunar frá 30. maí 2007. Þar kemur og fram að með þessari breytingu sé unnt að færa allar tekjur Landsnets hf. af stórnotendum í erlenda mynt.

Í gjaldskrá Landsnets hf. frá 1. ágúst voru öll gjöld stórnotenda færð í bandaríska dollara. Í kæru Orkuveitu Reykjavíkur frá 3. ágúst sl. kemur fram að fyrirtækið telji rétt að tekjumörk Landsnets hf. vegna stórnotenda verði miðuð við dollara og hvetji til þess að svo verði gert og að tekjur og eignir Landsnets hf. verði færðar í dollurum. Verður þannig ekki annað séð samkvæmt þessu en Orkuveita Reykjavíkur sé fylgjandi því að stórnotendur greiði gjöld sín í bandarískum dollurum, en telji breytinguna að þessu leyti ekki ganga nógu langt.

Hins vegar kemur fram í skýringum Orkuveitu Reykjavíkur við kærana frá 5. september sl. að ekki verði betur séð en með því að ákveða flutningsgjöld stórnotenda í dollurum verði breyting á gjaldskránni í hvert sinn sem gengisbreytingar verði án þess að þær breytingar hljóti lögbundna meðhöndlun. Bent er á að hver gjaldskrárbreyting sé háð samþykki Orkustofnunar samkvæmt raforkulögum. Ekki sé unnt að tilkynna lögum samkvæmt þær gjaldskrárbreytingar sem verði vegna gengishreyfinga. Það sé mat Orkuveitu Reykjavíkur að lagaheimild skorti til þess að færa gjaldskrá Landsnets hf. til stórnotenda úr íslenskum krónum í dollara.

Í raforkulögnum og reglugerð um flutning raforku er ekki tekið fram í hvaða gjaldmiðli gjaldskrá flutningsfyrirtækisins skuli ákveðin. Eðlilegast er að líta svo á að ætlunin hafi verið að hún skyldi vera í íslenskum krónum og benda ákvæði um að



arðsemi flutningsfyrirtækisins skuli vera sem næst markaðsávöxtun óverðtryggða ríkisskuldabréfa til 5 ára eða sambærilegra verðbréfa til þess, sbr. 2. tl. 2. mgr. 12. gr. raforkulaganna. Hins vegar er ekkert sérstakt ákvæði í lögunum að finna sem gerir það óheimilt að ákveða gjaldskrána í öðrum gjaldeyri að einhverju leyti og er því útilokað að slá því föstu að svo sé. Enda þótt vitað sé að gengi á bandaríkjadollar gagnvart íslensku krónunni sveiflist nær dag frá degi verður það ekki talið leiða til þess að slíkar breytingar hafi í för með sér gjaldskrárbreytingar sem þurfi að tilkynna Orkustofnun samkvæmt ákvæðum 7. mgr. 12. gr. laga nr. 65/2003. Í bréfi Landsnets hf. til Orkustofnunar frá 30. maí 2007 kemur fram að fyrirtækið hafi ákveðið að miða myntbreytinguna við meðaltal gengis 10 síðustu viðskiptadaga áður en hún yrði gerð. Breytingar sem verða í raun á gengi frá þessari viðmiðun þar til hver greiðsla samkvæmt gjaldskránni er innt af hendi geta að sjálfsögðu leitt til þess að fleiri eða færri krónur komi inn fyrir gjöldin en gert er ráð fyrir samkvæmt viðmiðuninni. Af þessum sökum geta rauntekjur orðið aðrar en gert var ráð fyrir þegar tekjumörk voru ákvörðuð en slíkur munur yrði þá væntanlega jafnaður við árlega endurskoðun tekjumarkanna, sbr. ákvæði í 3. mgr. 12. gr. raforkulaga. Með vísan til þess sem að framan segir þykir úrskurðarnefnd raforkumála rétt að hafna kæru Orkuveitu Reykjavíkur að því er myntbreytingu gjaldskrár Landsnets hf. varðar.

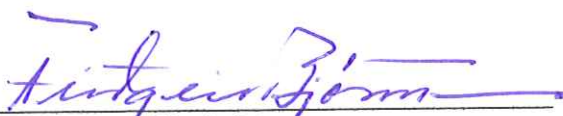
Niðurstaða úrskurðarnefndarinnar í heild er því sú að kæra Orkuveitu Reykjavíkur á hendur Orkustofnun skuli ekki tekin til greina.

Uppkvaðning úrskurðarins hefur dregist nokkuð fram yfir þann tíma sem úrskurðarnefndinni er að jafnaði ætlaður til meðferðar kæru, sbr. 6. gr. 30. gr. laga nr. 65/2003. Kemur þar aðallega tvennt til. Annars vegar að gagnaöflun, sem að nokkru leyti hefur farið fram á fundum og samtölum við fulltrúa aðila, hefur reynst tímafrek, en úrskurðarnefndin taldi nauðsynlegt að kynna sér sem best sjónarmið þeirra og eins þær forsendur sem þau eru byggð á. Þá þurftu tveir nefndarmanna að vera erlendis um tíma, á sitt hvorum tímanum.

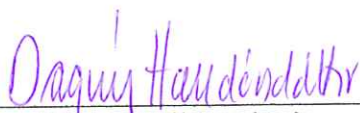
Úrskurðinn kváðu upp nefndarmennirnir Friðgeir Björnsson lögfræðingur, Dagný Halldórsdóttir verkfræðingur og Sandra Franks stjórnmálafræðingur.

#### Úrskurðarorð.

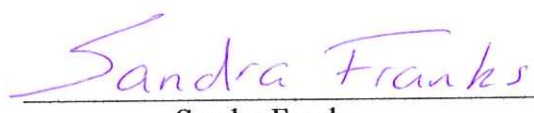
Kæra Orkuveitu Reykjavíkur á hendur Orkustofnun er ekki tekin til greina.



Friðgeir Björnsson  
formaður



Dagný Halldórsdóttir



Sandra Franks