

**Úrskurður**  
**úrskurðarnefndar raforkumála**  
**í máli nr. 5/2015**  
**RARIK ohf.**  
**gegn**  
**Orkustofnun**

---

Þann 20. september 2016 kvað úrskurðarnefnd raforkumála upp eftirfarandi úrskurð í kærumáli RARIK ohf., (kærandi), á ákvörðun Orkustofnunar frá 30. nóvember 2015. Málið hefur fengið númerið 5/2015.

**I. Kæruefni og kröfur kæranda**

Með bréfi dags. 29. desember 2015, kærir kærandi ákvörðun Orkustofnunar, dags. 30. nóvember 2015 um setningu hagræðingarkröfu og krefst þess að ákvörðunin verði ógilt.

**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 hinna sérfróðu aðila eftir þrjú tekjumarkatímabil, þ.e. 15 ára aðlögunartíma. Árleg hagræðingarkrafa kæranda á tekjumarkatímabilinu 2016-2020 miðað við 15 ára aðlögunartíma er 0,4% fyrir þéttbýlishluta dreifiveitu kæranda en 1,0% fyrir dreifbýlishluta dreifiveitu kæranda 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**

Í kæru, dags. 29. desember 2015, krefst kærandi ógildingar á hinni kærðu ákvörðun. Kærandi rekur bréfasamskipti við Orkustofnun svo og hagræðingarkröfu Orkustofnunar. Málsástæður kæranda eru annars vegar að skilyrði 17. gr. raforkulaga hafi ekki verið uppfyllt og hins vegar að hagræðingarkrafa Orkustofnun byggist ekki á lögætum sjónarmiðum.

### Skilyrði 17. gr. raforkulaga

Kærandi byggir kröfu um ógildingu á að ekki séu fyrir hendi þau skilyrði sem sett séu í 17. gr. raforkulaga nr. 65/2003 fyrir að Orkustofnun nýti heimild 4. mgr. 17. gr. laganna til að setja hagræðingarkröfu á dreifiveitur.

Kærandi bendir á að fjallað sé um tekjumörk dreifiveitna í 17. gr. raforkulaga. Í 1. málsgrein komi fram að markmið með setningu tekjumarka sé 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. Til að ná fram hagræðingu og skilvirkni í rekstri dreifiveitu séu tekjumörk afmörkuð í tímabil, svonefnd tekjumarkatímabil. Í 2. mgr. 17. gr. laganna komi fram að Orkustofnun skuli setja dreifiveitum tekjumörk vegna kostnaðar við dreifingu raforku. Síðan segi eftirfarandi í 3. mgr. 17. gr.:

Tekjumörkin skulu ákveðin út frá eftirfarandi viðmiðum:

1. Rekstrarkostnaði sem tengist dreifingu fyrirtækisins á rafmagni, þ.m.t. kostnaði vegna viðhalds, kostnaði vegna flutnings um flutningskerfið, kostnaði við orkutap, almennum rekstrarkostnaði og kostnaði við kerfisstjórnun í dreifikerfinu. Við ákvörðun rekstrarkostnaðar við setningu tekjumarka skal taka tillit til rekstrarkostnaðar síðustu fimm ára með eins árs töl, að teknu tilliti til verðlagsbreytinga og áhrifa nýrra stórra fjárfestinga á rekstrarkostnað dreififyrirtækisins.

[...]

Í samræmi við framangreint hafi Orkustofnun ákvarðað heimilaðan rekstrarkostnað kæranda fyrir tekjumarkatímabilið 2016 til 2020 út frá rekstrarkostnaði tímabilsins 2010 til 2014.

Kærandi tekur fram að í 4. mgr. 17. gr. raforkulaga komi fram heimild til að setja sérstaka hagræðingarkröfu á dreifiveitu að því gefnu að tiltekin skilyrði séu uppfyllt. Nánar segi í ákvæðinu:

Náist ekki markmið þessara laga um skilvirkni í rekstri dreifiveitu með afmörkun tekjumarkatímabíla 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 tekjumarkatímabíls.

Kærandi mótmælir þeirri hagræðingarkröfu sem sett hafi verið þar sem skilyrði þessa lagaákvæðis séu ekki uppfyllt. Í 4. mgr. 17. gr. komi skýrt fram að það sé skilyrði fyrir nýtingu heimildar til setningu hagræðingarkröfu að markmið raforkulaga um skilvirkni hafi ekki náðst hjá viðkomandi dreifiveitu. Kærandi bendir á að ekkert liggi fyrir um það að markmið laganna hafi ekki náðst hjá kæranda og því sé ekki heimilt að setja félaginu hagræðingarkröfu. Að mati kæranda sé það skilyrði fyrir beitingu þessarar heimildar, með hliðsjón af almennum laga- og

réttaröryggisjónarmiðum, að kærandi sé upplýstur um það fyrirfram með skýrum hætti hversu mikil skilvirkni sé nauðsynleg svo það samrýmist markmiðum laganna.

Kærandi bendir á að tilgangur með setningu tekjumarka og afmörkunar í tekjumarkatímabil sé að ná fram hagræðingu og skilvirkni í rekstri dreifiveitu. Setningu tekjumarka á grundvelli tekjumarkatímabils sé þannig beinlínis ætlað að hvetja til skilvirkni og hagræðingar í rekstri. Kærandi telur að þau mörk sem sett séu samkvæmt 1. – 3. mgr. 17. gr. laganna hljóti að vera þau tekjumörk sem feli í sér þá skilvirkni sem markmiðið sé að ná með lögunum, sbr. 4. mgr. 17. gr. Í öllu falli fái kærandi ekki séð að lögin setji önnur viðmið um hvert markmið laganna um skilvirkni sé. Því sé aðeins heimilt að nýta heimildina samkvæmt 4. mgr. 17. gr. og setja fram sérstaka hagræðingarkröfu á einstaka aðila hafi viðkomandi fyrirtæki ekki náð því markmiði um skilvirkni sem stefnt sé að með raforkulögum.

Kærandi telur að forsenda þess að unnt sé að beita 4. mgr. 17. gr. um rekstrarkostnað sé annars vegar að fyrir liggi með skýrum hætti við upphaf tekjumarkatímabils hvað teljist nægileg hagræðing og skilvirkni út frá markmiðum raforkulaganna. Að mati kæranda fáiast sá mælikvarði á grundvelli 2. og 3. mgr. 17. gr. laga nr. 65/2003. Hins vegar sé það forsenda að sýnt sé fram á við lok tekjumarkatímabils að fyrirfram skilgreind hagræðing hafi ekki náðst.

Kærandi bendir á að ekkert liggi fyrir um það hvað teljist fullnægjandi hagræðing og því sé ekki til úttekt á því hvort slík hagræðing hafi náðst. Hjá kæranda liggi þó fyrir að rekstrarkostnaður á selda kWh hafi lækkað bæði í þéttbýli og dreifbýli frá því sem heimilað hafi verið í tekjumörkum á síðasta tímabili.

Í ljósi framangreinds telur kærandi að Orkustofnun sé óheimilt að setja sérstaka hagræðingarkröfu á félagið og því beri að ógilda ákvörðun Orkustofnunar um setningu tekjumarka fyrir árin 2016 til 2020.

#### *Aðferðarfræði byggir ekki á lögmætum forsendum*

Kærandi telur að sú sérfræðingaskýrsla sem lögð sé til grundvallar við ákvörðun Orkustofnunar geti ekki verið lögmætur grundvöllur að setningu hagræðingarkröfu þar sem í skýrslunni sé hvorki lagt mat á hagræðingu í rekstri né gerður samanburður við sambærilegan rekstur eins og raforkulög kveði á um.

Kærandi bendir á að séu forsendur til þess að beita 4. mgr. 17. gr. um hagræðingarkröfu komi fram í ákvæðinu að slík hagræðingarkrafa skuli „byggjast á sjónarmiðum sem byggt er á í sambærilegum rekstri um hvað telst skilvirkni, studd af undangengnu hagrænu mati.“

Kærandi tekur fram að þrátt fyrir að ekki sé í raforkulögum að finna nákvæma lýsingu á því hvernig staðið skuli að hinu hagræna mati megi að mati kæranda vera ljóst að ákvæði 4. mgr. 17. gr. um hagræðingarkröfu skuli beinast að sama þætti tekjumarka og innbyggðri hagræðingarhvatinn, þ.e. hinum almenna rekstrarkostnaði, sem aðferðin um fimm ára fastsettan

rekstrarkostnað beinist að, en ekki þeim kostnaði sem standi þar fyrir utan. Þannig séu afskriftir eða greiddur flutningskostnaður til Landsnets ekki til skoðunar þegar meta skuli hagræðingu á rekstrarkostnaði og það sama eigi við um orkutöp.

Kærandi telur að ekki verði séð að 4. mgr. 17. gr. heimili Orkustofnunar að bera saman rekstrarkostnað allra veitna með einhverskonar lykiltölugreiningu og ákvarða hagræðingarkröfu út frá slíkri greiningu. Í raforkulögum komi skýrt fram að við mat á hagræðingarkröfu skuli byggt á skoðun á sambærilegum rekstri. Í lögnum sé enn fremur kveðið á um sérstaka verðskrá og sérstök tekjumörk í dreifbýli auk þess sem sett hafa verið sérstök lög um jöfnun kostnaðar við dreifingu raforku nr. 98/2004. Í þessu felist að mati kæranda að samkvæmt lögum sé dreifing raforku í dreifbýli og þéttbýli ekki sambærilegur rekstur.

Kærandi telur að sú aðferð sem notuð sé í sérfræðingaskýrslunni við að bera saman heildarrekstrarkostnað veitnanna gagnvart ólíkum þáttum (afurðum) í rekstri þeirra (línulengd, dreift rafmagn, afltopp eða mælafjölda) hafi þann ágalla að hún segi ekkert til um það hvort dreifiveitur séu að bæta rekstur sinn eins og markmiðið sé með innbyggða hagræðingarhvatunum sem fæst með tekjumarkatímabilum, sbr. framangreinda umfjöllun kæranda.

Að mati kæranda dragi sérfræðingaskýrslan vel fram hve ólíkar dreifiveiturnar eru varðandi ýmsa rekstrarþætti. Þannig sé fjöldi mæla hjá Orkuveitu Reykjavíkur mikill miðað við annað umfang og kostnað. Þar af leiðandi verði heildarkostnaður deilt á hvern mæli lágur og skilvirkni há. Á sama hátt sé lengd dreifikerfis í dreifbýli hjá RARIK mikil, miðað við annað umfang og kostnað, og þar af leiðandi verði heildarkostnaður deilt á línulengd lágur og skilvirkni há. Það séu hins vegar ekki ný sannindi að rekstrarkostnaður á hverja kWh er mun hærri í dreifbýli en þéttbýli og var það þegar viðurkennt við setningu raforkulaganna og laga um jöfnun kostnaðar við dreifingu raforku. Skýrslan dragi þannig fram þann mikla mun sem er á rekstrarumhverfi veitnanna að mati kæranda og það hve erfitt sé að bera þær saman með lykiltölugreiningu, enda hafi tilraunir til þess jafnan runnið út í sandinn. Í ljósi þessara annmarka á skýrslunni getur hún að mati kæranda á engan hátt verið grundvöllur til að ákveða hagræðingarkröfu á dreifiveitur.

Með vísan til framangreinds ber að mati kæranda að ógilda ákvörðun Orkustofnunar um setningu tekjumarka RARIK á tímabilinu 2016 – 2020.

#### **IV. Athugasemdir Orkustofnunar**

Óskað var eftir athugasemdum Orkustofnunar við kæru með bréfi, dags. 6. janúar 2016 og bárust þær þann 1. febrúar 2016.

#### *Um skilyrði 4. mgr. 17. gr. raforkulaga*

Orkustofnun er ekki sammála fullyrðingu kæranda þess efnis að til þess að hægt sé að setja hagræðingarkröfu þurfi að liggja fyrir áður en tekjumarkatímabil hefjist hvað teljist nægileg hagræðing. Orkustofnun telur að ákvæði 4. mgr. 17. gr. raforkulaga beri að skýra svo að ekki sé hægt að meta fyrirfram áður en tekjumarkatímabil hefst hvað komi til með að vera fullnægjandi hagræðing/skilvirkni hjá dreifiveitu við lok tekjumarkatímabils.

Að mati Orkustofnunar beri texti 4. mgr. 17. gr. raforkulaga það með sér að mat á því hvort markmið raforkulaga um skilvirkni hafi náðst, eigi að fara fram við lok tekjumarkatímabils og áður en nýtt tekjumarkatímabil hefst. Áður en Orkustofnun taki ákvörðun um það hvort setja eigi hagræðingarkröfu beri stofnuninni að fá mat sérfróðra aðila. Slíkt ákvæði væri markleysa ef þegar hefði verið ákveðið hvaða teldist nægileg hagræðing áður en það tekjumarkatímabil sem er að líða hófst.

#### *Forsendur aðferðarfræði*

Varðandi athugasemdir kæranda um samanburð á dreifbýlisveitum og þéttbýlisveitum bendir Orkustofnun á að hinir sérfróðu aðilar hafi staðið frammi fyrir því að meta þau fyrirtæki sem sjá 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. Rekstur þessara veitna sé 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. Sem dæmi komi dreifbýlisveitur mjög vel út þegar rekstrarkostnaður á línulengd sé metinn, en illa út þegar rekstrarkostnaður á fjölda mæla er metin og öfugt. Þetta leiði til margbreytilegrar niðurstöðu sem leyst hafi verið með því að setja gólf á niðurstöðuna eins og fram komi í skýrslu hinna sérfróðu aðila um skilvirkni dreifiveitna.

Orkustofnun er ósammála athugasemdum kæranda varðandi þá aðferðarfræði sem beitt var við framkvæmd mats vegna hagræðingarkröfu. Líkt og fram komi í skýrslu hinna sérfróðu aðila, tekur Orkustofnun fram að eftirlit með fyrirtækum í sérleyfisstarfsemi í dreifingu og flutningi á raforku í Evrópu, sem og m.a. í Ástralíu og á og Nýja-Sjálandi, byggji í flestum tilfellum á hvetjandi reglunarlíkani (e. incentive regulation). Slíkt líkan byggji á afmörkun tímabila og hagræðingarkröfu, sem talið sé að hvetji fyrirtæki í sérleyfistarfsemi til aukinnar skilvirkni. Það hafi verið niðurstaða hinna sérfróðu aðila að framkvæma svokallaða DEA-greiningu en eins og fram komi í skýrslunni er sú aðferðarfræði sem byggt er á við mat á skilvirkni sú aðferðarfræði sem sé hvað víðast beitt við mat eftirlitsaðila á skilvirkni.

Orkustofnun tekur fram varðandi þær athugasemdir kæranda um að ágallar séu á aðferðarfræðinni að hún segi í raun lítið um skilvirkni í rekstri veitnanna, telur Orkustofnun að ekki sé hægt að líta á þetta sem ágalla við aðferðarfræðina. Dreifiveitur séu fyrirtæki í sérleyfisstarfsemi vegna náttúrulegrar einokunarstöðu þeirra. Ein af ástæðum þess að sett hafi verið sérstök ákvæði í raforkulög um setningu tekjumarka og hagræðingarkröfu er sú að talið hafi verið nauðsynlegt að reyna að búa til umhverfi fyrir þessi fyrirtæki sem líkist því umhverfi sem fyrirtæki á samkeppnismarkaði starfa í. Orkustofnun bendir á að ef fyrirtæki í

sambærilegum rekstri sem starfa á samkeppnismarkaði myndu öll lækka rekstrarkostnað sinn og hagræða með sama hætti væru þau enn í sömu stöðu gagnvart samkeppnisaðilum sínum og fyrir hagræðingu. Í þeirri stöðu væri ekkert óeðlilegt við það að einhver fyrirtækjanna þyrftu að hagræða enn frekar til þess að vera samkeppnishæf á markaði.

Orkustofnun bendir einnig á að sú hagræðingarkrafa sem Orkustofnun tilkynnti kæranda um í bréfi dags. 1. september 2015 sé lægri en sú hagræðingarkrafa sem lögð hafi verið til í skýrslu hinna sérfróðu aðila. Það hafi verið mat stofnunarinnar að rétt væri að gæta meðalhófs gagnvart dreifiveitunum í niðurstöðum stofnunarinnar. Þar sem þetta hafi verið í fyrsta skipti sem aðferðarfræðinni um mat á skilvirkni sé beitt hér á landi hafi verið talið rétt að beita henni af varúð þannig að viðkomandi dreifiveita þyrfti að vera orðin 90% skilvirk miðað við forsendur hinna sérfróðu aðila eftir þrjú tekjumarkatímabil, þ.e. 15 ára aðlögunartíma.

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.

Kæranda var gefinn kostur á að tjá sig um athugasemdir Orkustofnunar en kærandi taldi þess ekki þörf.

## V. 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

dreifbýlissvæðum 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 tekjumörk áranna 2016-2020 fyrir kæranda 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“ hagræðingarhvatí sem fæst með setningu tekjumarkatímabila er ekki talinn hafa skilað nægjanlegri hagræðingu. Í þessari heimild felst að Orkustofnun getur gert sérstaka hagræðingarkröfu á [dreifiveitu] í upphafi nýs tekjumarkatímabils 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 hérlendis 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. Sá ágalli sem er á ákvörðun Orkustofnunar, eins og að framan greinir, er hins vegar ekki nægilegur að mati úrskurðarnefndar raforkumála til þess að ógilda beri setningu tekjumarka í heild sinni.

## Úrskurðarorð

Felld er úr gildi ákvörðun Orkustofnunar frá 30. nóvember 2015 um setningu hagræðingarkröfu gagnvart RARIK 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)