

Úrskurður
úrskurðarnefndar raforkumála
í máli nr. 3/2012
Samtök álframleiðenda á Íslandi
gegn
Orkustofnun

Mánudaginn, 2. desember 2013, kvað úrskurðarnefnd raforkumála upp eftirfarandi úrskurð í kærumáli Samtaka álframleiðenda á Íslandi (hér eftir Samál eða kærandi), Borgartúni 35, 105 Reykjavík, á hendur Orkustofnun, Grensásvegi 8, Reykjavík. Málið hefur fengið númerið 3/2012.

I. Kæruefni og kröfur kæranda

Með bréfi, dags. 30. október 2012, kærir Samál, fyrir hönd aðildarfélaganna sinna, sem eru Rio Tinto Alcan hf., Alcoa á Íslandi ehf., Alcoa Fjarðarál, Norðurál ehf. og dótturfélög þess, ákvörðun Orkustofnunar um leyfða arðsemi flutningsfyrirtækisins og dreifiveitna raforku fyrir tekjumarkatímabilið 2011-2015, dags. 1. október 2012. Samál krefst þess að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi og að lagt verði fyrir Orkustofnun að taka nýja ákvörðun í samræmi við 12. og 17. gr. raforkulaga nr. 65/2003 (hér eftir raforkulög), með síðari breytingum.

II. Málsatvik

Samkvæmt 2. mgr. 12. gr. raforkulaga setur Orkustofnun flutningsfyrirtækinu tekjumörk vegna kostnaðar við flutning raforku. Í 3. mgr. sömu greinar kemur fram að þau skulu ákveðin út frá rekstrarkostnaði, arðsemi flutningsfyrirtækisins, afskriftum af fastafjármunum og sköttum. Í 2. tölul. 3. mgr. segir að arðsemi flutningsfyrirtækisins af flutningsstarfsemi skuli vera sem næst vegnum fjármagnskostnaði (WACC), að teknu tillit til skatta og að frátöldum verðlagsbreytingum. Vinna að mati á arðsemi flutningsfyrirtækisins hófst í lok júní 2011 en þá skipaði Orkustofnun nefnd sérfróðra aðila, í samræmi við 2. tölul. 3. mgr. 12. gr. raforkulaga, til að meta arðsemina (hér eftir WACC nefnd).

Í lok ágúst 2011 sendi Samál WACC nefndinni athugasemdir sínar þar sem kom m.a. fram að Samál teldi „eðlilegt WACC fyrir Landsnet hf. ætti að vera um 2-3% raunvextir miðað við núverandi vaxtastig á mörkuðum.“

Í byrjun desember 2011 hélt WACC nefndin fund með helstu hagsmunaaðilum til að kynna hugmyndir um arðsemi. Í febrúar 2012 kynnti nefndin drög að niðurstöðum sínum. Samál

sendi athugasemdir sínar til nefndarinnar í formi minnisblaðs sem unnið var af fyrirtækinu Deloitte ehf. fyrir kæranda.

Reglugerð nr. 550/2012, um mat á vegnum fjármagnskostnaði sem viðmið um leyfða arðsemi við ákvörðun tekjumarka sérleyfisfyrirtækja í flutningi og dreifingu á raforku, tók gildi 27. júní 2012. Reglugerðin var sett á grundvelli heimildar í 12. og 17. gr. raforkulaga. Með henni voru sett ítarleg fyrirmæli um hvernig reikna skyldi veginn fjármagnskostnað, hlutverk WACC nefndar og málsmeðferð. Í kjölfar útgáfu reglugerðarinnar óskaði Samál eftir fundi með WACC nefndinni sem varð ekki við þeirri beiðni.

Þann 5. júlí 2012 skilaði WACC nefndin skýrslu með niðurstöðum sínum um mat á vegnum fjármagnskostnaði. Í inngangi skýrslunnar kemur fram að tekið hafi verið tillit til sjónarmiða hagsmunaaðila sem nefndin hafði samráð við. Útreikningar nefndarinnar séu byggðir á fyrirmælum raforkulaga og nánari útfærslu þeirra í reglugerð nr. 550/2012. Að mati nefndarinnar skyldi veginn fjármagnskostnaður flutningsfyrirtækisins vera 6,69% vegna flutnings til stórnotenda og 5,93% vegna flutnings til dreifiveitna.

Í II. kafla skýrslunnar þar sem fjallað er um fjármagnsskipan og láns hæfiseinkunn er gerð grein fyrir niðurstöðu nefndarinnar. Þar segir m.a.:

...að teknu tilliti til núverandi fjármagnsskipunar félaganna, að hæfilegt viðmið um eiginfjárlutfalla ($E/(E+D)$) fyrir dreifiveiturnar og þann hluta starfsemi flutningsfyrirtækisins sem snýr að flutningi til dreifiveitna sé 30% en hæfilegt viðmið eiginfjárlutfall flutningsfyrirtækisins vegna flutnings til stórnotenda sé 45%.

Í III. kafla skýrslunnar þar sem fjallað er um lánsfjáarkostnað segir enn fremur:

...er það niðurstaða nefndarinnar að við ákvörðun vaxtaálags skuli miða við **175bps** fyrir flutningsfyrirtækið og **150bps** fyrir dreifiveiturnar, sem endurspeglar meðaltalskjör samanburðarfélaganna.

Í IV. kafla skýrslunnar þar sem fjallað er um ávöxtunarkröfu eiginfjár (r_E) segir einnig:

Að teknu tilliti til séríslenskra aðstæðna (s.s. smæðar markaðarins og samþjöppunar) og með hliðsjón af því að um er að ræða óskráð félög, er það niðurstaða nefndarinnar að miða skuli óvogaða beta gildið (β_{ul}) **0,55** fyrir flutning til almennra notenda og dreifiveitna. Vegna einsleitni og takmarkaðs fjölda viðskiptavina flutningsfyrirtækisins er það niðurstaða nefndarinnar að miða skuli við óvogaða beta gildið (β_{ul}) **0,70** fyrir flutning til stórnotenda.

Þann 13. júlí 2012 sendi Orkustofnun út drög að ákvörðun um leyfða arðsemi sem byggðu á niðurstöðum WACC nefndarinnar. Hagsmunaaðilum var gefinn frestur til að skila inn athugasemdum til 27. júlí 2012 sem var síðar framlengdur til 15. ágúst 2012. Þann 14. júlí 2012 efndi Orkustofnun einnig til fundar með WACC nefnd, til að fara aftur yfir niðurstöður nefndarinnar og þá sérstaklega til að fara yfir ákvörðun beta gildis, sbr. 10. og 11. gr. reglugerðar nr. 550/2012.

Þann 17. júlí 2012 sendi Samál spurningar til Orkustofnunar, þar sem m.a. var spurt um áhrif ákvörðunarinnar á gjaldskrár. Orkustofnun svaraði þann 25. júlí 2012 að fyrirtæki hefðu samkvæmt raforkulögum svigrúm til að haga gjaldskrá þannig að eitthvert misræmi væri milli gjaldskrár og tekjumarka.

Þann 15. ágúst 2012 sendi kærandi athugasemdir sínar við fyrstu drög að ákvörðun Orkustofnunar. Þar voru m.a. gerðar athugasemdir við ýmis ákvæði reglugerðar nr. 550/2012 og lögmæti þeirra og meðferð málsins hjá Orkustofnun sem kærandi taldi ekki samræmast vönduðum stjórnisýsluháttum.

Eftir að hafa fundað með starfsmönnum Orkustofnunar, gaf WACC nefndin þann 24. ágúst 2012 út viðauka II við niðurstöður sínar frá 5. júlí 2012. Í viðaukanum kemur fram að þar séu að ósk Orkustofnunar settar fram niðurstöður frekari greiningar á sögulegum beta gildum samanburðarfélaganna, þróun þeirra yfir lengri tíma og hvort Blume leiðrétting, sem stuðst var við í niðurstöðum nefndarinnar frá 5. júlí 2012, ætti rétt á sér. Í viðaukanum koma fram skýringar á því hvers vegna nefndin studdist við Blume leiðréttingu. Síðan er gerð grein fyrir mati á beta gildi þar sem í stað Blume leiðréttingar er stuðst við meðaltalsbeta gildi markaðsaðila sem leiðrétt er fyrir leitni að langtímameðaltali. Í viðaukanum segir m.a.:

Að teknu tillit til séríslenskra aðstæðna (s.s. smæðar markaðarins og samþjöppunar) og með hliðsjón af því að um er að ræða óskráð félög, gæti niðurstaðan verið að miða skuli við óvogaða beta gildið (β_{ul}) 0,46 fyrir flutning til almennra notenda og dreifiveitna. Vegna einsleitni og takmarkaðs fjölda viðskiptavina flutningsfyrirtækisins gæti sambærileg niðurstaða verið að miða skuli við óvogaða beta gildið (β_{ul}) 0,51 fyrir flutning til stórnotenda ...

Uppfærðir útreikningar á arðsemiskröfunni eftir þessari aðferð gáfu þá niðurstöðu að veginn fjármagnskostnaður flutningsfyrirtækisins vegna stórnotenda ætti að vera 5,84% en 5,54% vegna dreifiveitna.

Þann 31. ágúst 2012 sendi Orkustofnun drög að breyttri ákvörðun, dags. 30. ágúst 2012 ásamt rökstuðningi í fylgiskjali merktu nr. 3. Í meginmáli draganna segir m.a.:

Niðurstaða samkvæmt áliti hinna óháðu sérfræðinga er því nú ... að veginn fjármagnskostnaður flutningsfyrirtækis vegna flutnings sé 5,84% til stórnotenda og 5,54% til dreifiveitna. ... Í þessari niðurstöðu er ekki fjallað um sérstakt álag vegna sérstöðu íslensks rekstrarumhverfis og sérstöðu flutnings til stórnotenda líkt og gert var í fyrri ákvörðun.

Orkumálastjóri hefur ákveðið að beita slíku álagi, en þó með varúð, þannig að veginn fjármagnskostnaður vegna flutnings ákvarðast 6,11% til stórnotenda og 5,67% til dreifiveitna. ...

Fram kemur í drögunum að stjórnvaldsáskvarðanir sem teknar eru af Orkustofnun á grundvelli raforkulaga, nr. 65/2003, og varða gjaldskrármál eða starfsemi flutningsfyrirtækis sæta kæru til úrskurðarnefnd raforkumála, sbr. 30. gr. laganna.

Í rökstuðningi Orkustofnunar kemur fram sú skoðun stofnunarinnar að álit WACC nefndarinnar sé ráðgefandi og endanleg ákvörðun um leyfða arðsemi sé á hendi stofnunarinnar. Í rökstuðningnum rekur Orkustofnun þá gagnrýni sem fram kom á aðferðafræðina sem mælt er fyrir um í raforkulögum og reglugerð nr. 550/2012 um útreikning á vegnum fjármagnskostnaði og forsendur útreikninga WACC nefndarinnar. Stofnunin hafnar henni að undanskildum athugasemdum sem lúta að sérstöku álagi á betu sem WACC nefndin hafði gert ráð fyrir í niðurstöðum sínum 5. júlí 2012. Í rökstuðningi Orkustofnunar segir m.a.:

Í fyrri niðurstöðum nefndarinnar var gert ráð fyrir sérstöku álagi vegna séríslenskra aðstæðna, samþjöppunar og smæðar markaðarins, með hliðsjón af því að fyrirtækin eru óskráð. Þetta álag á betu var u.þ.b. 0,05 fyrir flutning til almennra notenda og dreifiveitna og u.þ.b. 0,10 fyrir flutning til stórnotenda. Í greiningu nefndarinnar í viðauka er ekki fjallað sérstaklega um þetta álag. Í athugasemdum frá fulltrúum iðnaðarins hafa komið fram ábendingar um að álagið sé of hátt. Einnig ber að líta til þess að greining á betu er tölfræðileg og hefur þess vegna ákveðin óvissumörk. Orkumálastjóri hefur ákveðið að beita slíku álagi á óvogaða betu, en þó með varúð þannig að óvoguð beta flutningsfyrirtækisins vegna flutnings hækkar um 0,06 til stórnotenda og 0,03 til dreifiveitna.

Hagsmunaaðilum, þ.m.t. kæranda, var gefinn kostur á að koma á framfæri athugasemdum til 7. september 2012. Fresturinn var síðar framlengdur til 11. september 2012.

Þann 10. september 2012 skilaði Samál inn athugasemdum við drögin. Þar kemur fram að drögin

... fel[i] í sér óverulega breytingu frá fyrri drögum og munu, hvað stórnotendur varðar, óhjákvæmilega leiða til gjaldtöku langt umfram raunverulegan rekstrarkostnað flutningsfyrirtækisins vegna þjónustu við þessa aðila.

Helstu athugasemdir hagsmunaaðila vörðuðu CDS álag, raunvexti á móti nafnvöxtum og beta gildi. Í kjölfarið fól Orkustofnun nefndinni að rýna í framkomnar athugasemdir og fara í frekari greiningu á fjármagnskostnaði.

Að þeirri vinnu lokinni gaf WACC nefndin þann 26. september 2012 út III. viðauka við álit sitt frá 5. júlí 2012 þar sem nefndinni þótti ástæða, í ljósi fram kominna athugasemda, til að árétta ákveðin atriði í rökstuðningi við niðurstöður nefndarinnar frá 5. júlí 2012 og viðauka II frá 24. ágúst 2012. Í viðaukanum koma fram svör við athugasemdum um ákvarðað vaxtaálag og útreikninga nefndarinnar á beta gildi.

Þann 1. október 2012 tók Orkustofnun ákvörðun um leyfða arðsemi flutningsfyrirtækis og dreifiveitna raforku fyrir tekjumarkatímabilið 2011-2015. Ákvörðunin var að efni til hin sama og kynnt var með drögum að ákvörðun frá 30. ágúst 2012. Í ákvörðuninni segir m.a.:

Orkumálastjóri hefur með hliðsjón af niðurstöðu og aðferðafræði nefndarinnar ákveðið að veginn fjármagnskostnaður flutningsfyrirtækisins vegna flutnings raforku ákvarðast 6,11% til stórnotenda og 5,67% til dreifiveitna. Veginn fjármagnskostnaður dreifiveitna vegna dreifingar til almennra notenda er ákvarðaður 5,53%. Orkumálastjóri hefur ákveðið, m.a. í ljósi þess að ákvörðunin skal liggja fyrir 1. maí fyrir upphaf næsta

almanaksárs sbr. 13. gr. reglugerðar nr. 550/2012, að þessi niðurstaða fyrir árin 2011 til og með 2013.

Í bréfinu kemur einnig fram að stjórnvaldsákvarðanir sem teknar eru af Orkustofnun á grundvelli raforkulaga, og varða gjaldskrármál eða starfsemi flutningsfyrirtækisins og dreifiveitna, sæti kæru til úrskurðarnefndar raforkulaga, sbr. 30. gr. laganna.

III. Málsmeðferð

Með bréfi, dags. 31. október 2012, frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu barst úrskurðarnefndinni kæra sú sem hér er til umfjöllunar.

Orkustofnun var með bréfi, dags. 10. nóvember 2012, gefinn kostur á að koma á framfæri athugasemdum við kærana fyrir 3. desember 2012. Athugasemdir Orkustofnunar við kærana bárust með bréfi, dags. 29. nóvember 2012.

Með bréfi, dags. 10. desember 2012, bárust úrskurðarnefndinni viðbótargögn frá kæranda. Gögnin innihéldu minnisblað frá ráðgjafa kæranda, Deloitte ehf., um áætlaða afkomu Landsnets hf., minnisblað Samáls um tekjumörk Landsnets hf. og sviðsmynd um tekjumörk Orkustofnunar.

Gögnin voru send Orkustofnun með bréfi, dags. 11. desember 2012, og var Orkustofnun gefinn kostur á að koma á framfæri athugasemdum vegna viðbótargagnanna fyrir 21. desember 2012. Athugasemdir Orkustofnunar bárust með bréfi, dags. 20. desember 2012

Þann 20. febrúar 2013 var ákveðið, í samræmi við 5. mgr. 30. gr. raforkulaga, að kveðja nefndinni til ráðgjafar og aðstoðar tvo sérfræðinga. Hagfræðingarnir, Dr. Ragnar Árnason og Jónas Hlynur Hallgrímsson MSc, aðstoðuðu nefndina eftir það.

Um miðjan mars 2013 var nýr formaður úrskurðarnefndarinnar skipaður og tók þá við málinu af varaformanni nefndarinnar, en fyrri formaður vék sæti í upphafi málsmeðferðarinnar.

Með bréfi, dags. 12. júní 2013, var Landsneti hf. gefinn kostur á að koma að sjónarmiðum fyrirtækisins við öll framkomin erindi vegna málsins. Athugasemdir Landsnets hf. bárust með bréfi, dags. 8. júlí 2013.

Með bréfum, dags. 18. júlí 2013, var annars vegar Samáli og hins vegar Orkustofnun gefinn kostur á að koma að sjónarmiðum varðandi atriði sem koma fram í athugasemdum Landsnets hf. Þann 5. september 2013 barst nefndinni bréf frá Orkustofnun þar sem vísað var til fyrri rökstuðning stofnunarinnar og hann ítrekaður.

Með bréfi, dags. 6. september 2013, bárust nefndinni bréflega viðbrögð kæranda vegna athugasemda Landsnets hf. Með bréfi, dags. 6. september 2013 bárust einnig athugasemdir frá einu aðildarfélagi kæranda. Það var mat úrskurðarnefndarinnar að þær upplýsingar sem fram komu í því bréfi fælu í sér viðkvæmar viðskiptaupplýsingar og ættu því að njóta trúnaðar.

Á lokastigum málsins kom í ljós að á fyrstu stigum þess hafði ljáðst að senda kæranda athugasemdir Orkustofnunar vegna kæru og viðbótargagna. Með bréfi dags. 31. október 2013 var kæranda gefinn kostur á að koma á framfæri andmælum vegna framangreindra athugasemda Orkustofnunar. Andmæli kæranda bárust úrskurðarnefndinni þann 7. nóvember 2013.

IV. Krafa um frávísun

Kæra sú sem hér er til umfjöllunar er sett fram á grundvelli kæruheimildar í 1. mgr. 30. gr. raforkulaga. Kæran barst úrskurðarnefnd raforkumála innan þess kærufrests sem tilgreindur er í 3. mgr. greinarinnar. Við meðferð málsins komu fram rök um að vísa bæri málinu frá nefndinni. Lutu þau annars vegar að því að ekki væri um kæránlega ákvörðun að ræða og hins vegar að kæruaðild kæranda. Verður hér tekin afstaða til þessara krafna og fyrst fjallað um hvort um er að ræða kæránlega ákvörðun.

Af hálfu Orkustofnunar og Landsnets hf. er því haldið fram að ákvörðun arðsemiskröfu sé liður í ákvörðun tekjumarka sem ekki feli í sér sjálfstæða og kæránlega stjórnvaldsákvörðun. Úrskurðarnefndin telur rétt að áréttta að um sambærilegt atriði hefur áður verið fjallað í úrskurði nefndarinnar nr. 1/2007. Í því máli mat nefndin það svo ekki væri rétt að fjalla um ákvörðun arðsemi á grundvelli bráðabirgðaákvæðis nr. IX. við raforkulög sem sjálfstæða, kæránlega ákvörðun eins og nánar er rakið í tilgreindum úrskurði. Jafnframt var tekið fram að frá þessu kynnu að vera undantekningar og þær ákvarðanir sem taka þurfi til þess að geta komist að niðurstöðu um tekjumörk fyrir flutningsfyrirtækið kynnu að vera teknar með þeim hætti að skoða yrði þær sem sjálfstæðar og kæránlegar stjórnvaldsákvörðanir væri þeim komið til vitundar þess sem þær beindust að á þeim grundvelli.

Sú ákvörðun sem hér er til umfjöllunar er vissulega einn af þeim þáttum sem tekjumörk flutningsfyrirtækisins byggjast á samkvæmt 3. mgr. 12. gr. raforkulaga. Um ákvörðuninagilda ákvæði 2. tölul. 3. mgr. 12. gr. raforkulaga og reglugerð nr. 550/2012. Reglugerðin er sett á grundvelli tilvitnaðs töluliðar sem mælir fyrir um að kveða skuli nánar á um mat á vegnum fjármagnskostnaði í reglugerð. Hin umþrætta ákvörðun var tekin á grundvelli fyrrgreindra lagaákvæða og reglugerðar nr. 550/2012. Úrskurðarnefndin telur að málsmeðferð við töku ákvörðunar um leyfða arðsemi hafi tekið mið af því að um sjálfstæða stjórnvaldsákvörðun væri að ræða. Drög ákvörðunarinnar voru send til hagsmunaaðila til kynningar. Í þeim var þess getið að stjórnvaldsákvörðanir Orkustofnunar sæti kærú til úrskurðarnefndar raforkumála. Þegar hin endanlega ákvörðun lá fyrir var tilkynnt sérstaklega um hana og ítrekað að stjórnvaldsákvörðanir Orkustofnunar sæti kærú til úrskurðarnefndar raforkumála.

Úrskurðarnefnd raforkumála fellst á þau sjónarmið að ákvörðun leyfðrar arðsemi flutningsfyrirtækisins er einn af þeim þáttum sem falla undir ákvörðun tekjumarka og ætti almennt einungis að sæta endurskoðun í tengslum við endurskoðun þeirrar ákvörðunar í heild. Hins vegar verður við úrlausn þessa máls ekki litið fram hjá því að málsmeðferð Orkustofnunar tók mið af því að um sjálfstæða stjórnvaldsákvörðun væri að ræða.

Orkustofnun veitti hagsmunaaðilum ítrekað skriflegar leiðbeiningar sem ekki var fært að skilja á annan veg en að ákvörðun um leyfilega arðsemi fæli í sér sjálfstæða stjórnvaldsákvörðun sem kæránleg væri til úrskurðarnefndar raforkumála. Hinni kærðu ákvörðun verður því ekki vísað frá nefndinni á þessum grundvelli.

Í málatilbúnaði Landsnets hf. er því haldið fram að Samál eigi ekki kærúaðild vegna hinnar kærðu ákvörðunar. Landsnet hf. telur verulegum vafa undirorpið hvort Samál geti talist eiga verulegra beinna og lögvarinna hagsmuna að gæta við úrlausn málsins. Í þessu sambandi er bent á að 90-95% hluti tekna Landsnets hf. af stórnotendum séu greiddar beint af orkufyrirtækjunum. Byggir Landsnet hf. á því að í þeim tilvikum þar sem flutningur raforku er innifalinn í orkuverði, séu hagsmunir orkukaupanda almennir, en ekki sérstakir.

Kærandi telur sig eiga kærúaðild að málinu og bendir í því sambandi á að samkvæmt 1. gr. samþykktá samtakanna eru Samál samtök íslenskra álframleiðenda og málsvari þeirra. Í a.-lið 4. gr. samþykktá samtakanna komi fram að meðal helstu verkefna Samáls sé að gæta hagsmuna félagsmanna sinna á innlendum vettvangi. Þá bendir kærandi m.a. á að flutningskostnaður sé stór hluti raforkukostnaðar stórnotenda raforku og hafi veruleg áhrif á starfsemi slíkra aðila. Kærandi kveður því aðildarfélag sín hafa umtalsverða beinna fjárhagslegra hagsmuna að gæta vegna hinnar kærðu ákvörðunar. Í innsendum gögnum frá einu aðildarfélaganna kemur fram að félagið beri beinan kostnað af flutningi.

Úrskurðarnefnd raforkumála fellst á það með kæranda að hann eigi kærúaðild. Réttur kæranda ræðst af því hvort aðildarfélag hans, eitt eða fleiri, eigi slíkra hagsmuna að gæta að þau eigi kærúaðild. Landsnet hf. hefur bent á að áhætta af flutningi raforku til stórnotenda falli í 90-95% tilvika á orkusala og geti hagsmunir stórnotenda því ekki talist verulegir auk þess sem þeir séu almennir en ekki sérstakir. Þessu er úrskurðarnefndin ósammála. Nefndin fellst á þau rök kæranda að hin kærða ákvörðun hefur áhrif á lokaniðurstöðu tekjumarka sem eru grundvöllur gjaldskrár flutningsfyrirtækisins. Þá telur úrskurðarnefndin að jafnvel þótt miðað sé við uppgefin hlutföll Landsnets hf. og að 5-10% af flutningskostnaði til stórnotenda sé borinn af stórnotendum sé um verulega fjárhagslega hagsmuni aðildarfélaga kæranda að ræða. Auk þess verður ráðið af gögnum málsins að a.m.k. eitt aðildarfélag kæranda verði fyrir beinum og verulegum fjárhagslegum áhrifum af hinni kærðu ákvörðun. Með hliðsjón af ofanrituðu og heildarmati á hagsmunum aðildarfélaga kæranda telur úrskurðarnefnd raforkumála að fullnægt sé skilyrðum kærúaðildar.

V. Efnisþættir málsins

i. Rök kæranda

Hin kærða ákvörðun er í andstöðu við markmið raforkulaga og leiðir til óheimillar skattlagningar

Kærandi byggir kröfugerð sína á því að hin kærða ákvörðun gangi gegn því markmiði sem 1. mgr. 12. gr. raforkulaga setur fram. Þar segir að markmið með setningu tekjumarka sé að

hvetja til hagræðingar í rekstri flutningsfyrirtækisins og tryggja að tekjur þess séu í samræmi við kostnað við þá þjónustu sem því er falið að veita, að teknu tilliti til arðsemi. Kærandi byggir á því að hin kærða ákvörðun leiði til þess að tekjustreymi flutningsfyrirtækisins verði langt umfram raunverulegan rekstrarkostnað þess. Þá sé leyfð arðsemi samkvæmt hinni kærðu ákvörðun óeðlilega há og í andstöðu við framangreint markmið raforkulaga. Hin kærða ákvörðun leiðir að mati kæranda til verulegrar hækkunar tekjumarka en víkur í engu að því hvort þörf sé á slíkri hækkun með hliðsjón af því hvernig rekstri og starfsemi flutningsfyrirtækisins er raunverulega háttáð. Kærandi byggir auk þess á því að verði hinni kærðu ákvörðun ekki hrundið muni það leiða til verulegrar og óþarfrar sjóðssöfnunar hjá flutningsfyrirtækinu. Slíkt hvetji ekki til hagræðingar í rekstri heldur hafi áhrif í þveröfuga átt.

Kærandi heldur því fram að hin kærða ákvörðun leiði til gjaldtöku sem sé umfram heimildir raforkulaga og kveðst kærandi hafa vænst þess að ákvörðun um arðsemi og eftirfarandi ákvörðun tekjumarka fyrir flutningsfyrirtækið myndi leiða til lækkunar á flutningskostnaði. Tekjumörk sem leiða til gjaldtöku umfram þær heimildir sem tilgreindar eru í raforkulögum séu í eðli sínu skattlagning eða ígildi skattlagningar. Kærandi telur að ekki verði séð að lagaheimild sé fyrir þeirri skattheimtu sem leiðir af hinni kærðu ákvörðun, sbr. 40. og 77. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944. Jafnframt byggir kærandi á því að reglugerð nr. 550/2012 geti ekki talist sjálfstæð skattlagningarheimild.

Aðferðafræði hinnar kærðu ákvörðunar hvílir á veikum faglegum grunni

Kærandi byggir á því að aðferðafræði hinnar kærðu ákvörðunar hvílir á veikum faglegum grunni. Sérstaklega hvað varðar notkun CDS álags við mat á fyrirtækjaálagi og við mat á raunvaxtakostnaði flutningsfyrirtækisins í Bandaríkjadal (USD).

Kærandi bendir á að WACC nefndin styðst við CDS álag á evrópsk samanburðarfyrirtæki við mat á fyrirtækjaálagi. Niðurstaða nefndarinnar feli í sér að meðaltal þess álags sé tæplega 150 punktar. Kærandi byggir á því að draga hefði þurft frá CDS álag viðkomandi ríkja á móti, enda sé álaginu ella bætt ofan á CDS álag íslenska ríkisins. Þá virðist það 150 punkta meðaltal sem WACC nefndin kemst að vera stórkostlega ofmetið þar sem eiginlegt fyrirtækjaálag þessara fyrirtækja sé óverulegt. Rétt meðaltalsálag sé um 8 punktar ofan á CDS álag viðkomandi ríkis en ekki 150 punktar. Kærandi bendir á að meðaltals CDS álag var um 49 punktar árið 2011 hjá samanburðarfyrirtækjum. Kærandi bendir einnig á ef það ætti á annað borð að notast við CDS álag, þá hefði verið réttara að draga CDS álag á bandarísk ríkisskuldabréf frá CDS álagi Íslands, þar sem CDS álagi sé ætlað að meta hver sé munurinn á milli landsáhættu Íslands og Bandaríkjanna. Það hafi hins vegar ekki verið gert.

Kærandi gerir athugasemdir við þá niðurstöðu WACC nefndarinnar, sem Orkustofnun tekur óbreytta upp, að raunvaxtakostnaður flutningsfyrirtækisins sé 4,9%, eða sem samsvarar um 7,1% nafnvaxtakostnaði miðað við verðbólguálag á 10 ára ríkisskuldabréf. Kærandi bendir á að meðalnafnvaxtakostnaður innlendra orkufyrirtækja í USD hafi numið 2,4% á síðasta ári.

Flutningsfyrirtækið hafi aftur á móti skorið sig nokkuð úr vegna þess að það er fjármagnað af móðurfyrirtæki sínu, Landsvirkjun, og því séu lánskjörin vart samanburðarhæf við lánskjör annarra orkufyrirtækja sem fjármögnuð séu á markaði. Þá kemur þar jafnframt fram að meðalnafnvextir innlendu orkufyrirtækjanna án Landsnets hf. nemi 2%. Það samsvari -0,2% raunvöxtum miðað við 10 ára verðbólguálag á bandarísk ríkisskuldabréf og sé því 5% lægra en metinn fjármagnskostnaður samkvæmt niðurstöðu WACC nefndarinnar. Ennfremur bendir kærandi á að eðlilegt sé að horfa til skuldabréfaútgáfu móðurfélagsins, Landsvirkjunar, á síðasta ári til 7 og 10 ára við mat á því hvað sé eðlilegur fjármagnskostnaður þess síðarnefnda. Nafnvextir í þessum útboðum voru 4,3% og 4,9%. Meðaltal þessa er því um 4,6% eða sem samsvarar um 2,4% raunvöxtum. Það er umtalsvert lægra en 4,9% sem var niðurstaða WACC nefndarinnar og hin kærða ákvörðun er grundvölluð á.

Að auki gerir kærandi athugasemdir við raunvaxtakostnaðarprósentu WACC nefndar og telur nefndina gera þau mistök að taka nafnvexti í skuldabréfaútbóði í USD (4,9%) og bera saman við verðtryggða vexti íslenska ríkisins (3,15%) og draga út frá því ályktun um vaxtaálag upp á 1,75%. Sé verðbólguálag dregið frá er verið að bera saman raunvexti í USD upp á 2,7% við raunvexti í krónu upp á 3,15%. Þar er því ekki um vaxtaálag að ræða heldur vaxtafrádrag upp á 0,45%. Þá bendir kærandi á að afar óeðlilegt sé að bera saman vexti í USD og ISK í þessu samhengi. WACC nefndin hafi ekki breytt afstöðu sinni þrátt fyrir athugasemdir kæranda við meðferð málsins.

Með hliðsjón af framangreindum athugasemdum er varða aðferðafræði WACC nefndarinnar sem liggur til grundvallar hinni kærðu ákvörðun byggir kærandi á því að niðurstaða hinnar kærðu ákvörðunar sé efnislega röng og leiði til þess að ákvörðun tekjumarkna verði of há sem leiðir til þess að gjaldtaka verði umfram heimildir og markmið raforkulaga. Kærandi færir frekari rök fyrir þessu í viðbótargögnum. Meðal gagnanna er minnisblað Deloitte ehf., um áætlaða afkomu Landsnets hf., þar sem sett er fram spálíkan um afkomuna byggt á þar tilgreindum forsendum. Þar er því m.a. haldið fram að ákvörðunin leiði til óeðlilegrar sjóðsöfnunar og miðað við ný tekjumörk Orkustofnunar verði Landsnet hf. orðið skuldlaust (miðað við nettó skuldir) á árinu 2020.

Mismunun á milli viðskiptahópa

Kærandi byggir á því að hin kærða ákvörðun geri ráð fyrir mismunun á milli viðskiptahópa. Í þessu sambandi bendir kærandi á að Orkustofnun hafi ákveðið, með hliðsjón af niðurstöðu og aðferðafræði WACC nefndarinnar, að veginn fjármagnskostnaður flutningsfyrirtækisins á raforku skyldi vera 6,11% til stórnotenda og 5,67% til dreifiveitna. Kærandi vísar til þess að í hinni kærðu ákvörðun sé miðað við að hæfilegt viðmið um eiginfjárlutfall flutningsfyrirtækisins vegna flutnings til dreifiveitna sé 30%, en viðmið um hið sama vegna flutnings til stórnotenda sé 45%. Auk þess sé lagt til grundvallar að beta gildi sé hærra í tilviki stórnotenda en í tilviki dreifiveitna. Að mati kæranda hafa framangreind viðmið um eiginfjárlutfall og beta gildi veruleg áhrif á ákvörðun um önnur viðmið og forsendur við útreikning á vegnum fjármagnskostnaði.

Kærandi heldur því fram að engar tilraunir séu gerðar til þess í hinni kærðu ákvörðun að útskýra hvað réttlæti þessa mismunun. Jafnframt byggir kærandi á því að þegar hin kærða ákvörðun var tekin hafi ekki verið nægilega að því að gætt að sá hópur viðskiptavina flutningsfyrirtækisins sem býr við tekjumörk í USD greiði ekki niður kostnað vegna annarra viðskiptavina flutningsfyrirtækisins er búi við tekjumörk í íslenskum krónum. Vísar kærandi í þessu sambandi bæði til ákvörðunar um eiginfjárlutfall flutningsfyrirtækisins og ákvörðunar beta gildis og sérstaks álags á það gildi vegna flutnings til stórnotenda.

Kærandi gerir athugasemd við að Orkustofnun láti nægja að vísa til niðurstöðu WACC nefndarinnar í tengslum við ákvörðun á því hvaða eiginfjárlutfall skuli lagt til grundvallar. Ekki verði séð að nokkur rök hafi verið færð fyrir því að eiginfjárlutfall hjá stórnotendahluta flutningsfyrirtækisins skuli vera hærra heldur en í tilviki annarra viðskiptahópa. Ennfremur leggi Orkustofnun, án nokkurs rökstuðnings, aukið álag á beta gildi til stórnotenda vegna áhættu sem þegar virðist hafa verið gert ráð fyrir í niðurstöðu WACC nefndarinnar. Hin kærða ákvörðun er að mati kæranda bæði matskennd og íþyngjandi og því verði að gera þá kröfu til Orkustofnunar að mismunun á borð við þá sem kemur fram í hinni kærðu ákvörðun sé rökstudd með ítarlegum hætti. Slíkt hafi ekki verið gert í þessu tilviki. Kærandi bendir á að þrátt fyrir að það komi fram í rökstuðningi Orkustofnunar, dags. 30. ágúst 2012, að álit WACC nefndarinnar sé aðeins ráðgefandi og að endanleg ákvörðun um leyfða arðsemi sé á hendi Orkustofnunar þá virðist Orkustofnun hafa tekið niðurstöður nefndarinnar að nær öllu leyti upp óbreyttar í hina kærðu ákvörðun. Kærandi vísar til þess að sú skylda hvíli á Orkustofnun sem stjórnvaldi samkvæmt rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga að tryggja að mál séu nægjanlega upplýst áður en endanlegar ákvarðanir eru teknar. Kærandi heldur því fram að Orkustofnun hafi ekki sinnt þessari skyldu í aðdraganda þess að hin kærða ákvörðun var tekin enda virðist engar tilraunir hafa verið gerðar til að staðreyna niðurstöður WACC nefndarinnar eða taka tillit til þeirra athugasemda sem Orkustofnun bárust frá hagsmunaaðilum.

Kærandi vísar til þess að við töku hinnar kærðu ákvörðunar hefði þurft að taka tillit til raunverulegra aðstæðna er snerta rekstur flutningsfyrirtækisins. Tiltekur kærandi ýmis atriði sem að mati kæranda valda því að hægt sé að rökstyðja að áhætta vegna flutnings raforku til stórnotenda sé síst meiri en almennt gerist. Kærandi bendir á að flestir þeir sem skilgreindir eru sem stórnotendur séu álframleiðendur og að sú staða sé uppi að raforkusölusamningar til þeirra séu til langs tíma og enginn þeirra renni út á næstu fimm árum þ.e. innan tekjumarkatímabils. Þá bendir kærandi á að í flestum orkusölusamninga til stórnotenda hérlendis sé svokallað „take og pay“ ákvæði sem sé þess valdandi að orkukaupanda sé skylt að greiða fyrir umsamin orkukaup óháð því hvort raforkan er nýtt eða ekki. Kærandi telur slík ákvæði orkusölusamninga vera til þess fallin að tryggja tekjustreymi flutningsfyrirtækisins. Kærandi vísar einnig til mikillar eftirspurnar á áli á heimsvísu en bendir jafnframt á að þó draga kynni úr þeirri eftirspurn sé afar ólíklegt að til greiðslufalls íslenskra stórnotenda kæmi því álframleiðsla hérlendis sé afar hagstæð í alþjóðlegum samanburði. Einnig nefnir kærandi að álverðstenging raforkuverðs, sem eigi við um flesta hérlenda álframleiðendur, dragi úr líkum á greiðslufalli þeirra. Þá vísar kærandi til þess að í mörgum tilvikum njóti stórnotendur

ábyrgða móðurfélaga sinna sem séu alþjóðleg fyrirtæki sem standi á fjárhagslega traustum grunni.

Kærandi bendir á að í meðförum Alþingis á frumvarpi því sem varð að lögum nr. 19/2011 hafi verið horfið frá skyldu til að taka tillit til áhættuálags fyrir stórnotendur, sbr. framhaldsnefndarálit iðnaðarnefndar Alþingis, dags. 21. febrúar 2011. Að mati kæranda var ekkert tillit tekið til vilja Alþingis í hinna kærðu ákvörðun. Kærandi heldur því fram að hefði Orkustofnun skoðað málið með sjálfstæðum hætti eins og stofnuninni bar að gera hefði komið í ljós að sú mismunun stórnotenda gagnvart öðrum viðskiptahópum sem hin kærða ákvörðun felur í sér átti ekki rétt á sér.

Reglugerð nr. 550/2012 skortir lagastoð og felur í sér óheimilt framsal löggjafarvalds

Kærandi byggir á því að ákvörðun Orkustofnunar sé í veigamiklum atriðum byggð á rökstuðningi WACC nefndarinnar sem hafi stuðst við reglugerð nr. 550/2012 sem ekki eigi stoð í lögum. Ákvörðunin samræmist því ekki lögmætisreglunni og beri af þeim sökum að fella hana úr gildi.

Kærandi byggir á því að þau skilyrði sem koma fram í reglugerð nr. 550/2012, um mat á vegnum fjármagnskostnaði sem viðmið um leyfða arðsemi við ákvörðun tekjumarka sérleyfisfyrirtækja í flutningi og dreifingu á raforku og er ekki að finna með skýrum hætti í settum lögum, þ.e. raforkulögum brjóti gegn lögmætisreglunni.

Þrátt fyrir að ákvæði 2. tölul. 3. mgr. 12. gr. og 2. tölul. 3. mgr. 17. gr. raforkulaga mæli fyrir um að í reglugerð skuli setja nánari ákvæði um tekjumörkin, meðal annars um arðsemismarkmið og útreikning vegins fjármagnskostnaðar, svo dæmi séu nefnd, þá veiti ákvæðið ráðherra ekki heimild til þess að setja sjálfstæðar reglur og viðbótarskilyrði sem ekki megi leiða af hinum settu lögum. Sem dæmi um slíkt nefnir kærandi fyrirmæli reglugerðarinnar um notkun CAPM (Capital Asset Pricing Model) líkansins og skilgreiningu áhættulausra vaxta. Kærandi vísar til þess að þó vissulega hafi tíðkast á Íslandi að handhöfum framkvæmdarvalds sé heimilað að setja nánari reglur til framkvæmdar lögum þá feli slíkt framsal lagasetningarvalds ekki í sér heimild til setningar sjálfstæðra efnisreglna eins og kærandi telur að gert hafi verið í tilviki reglugerðar nr. 550/2012. Þessu til stuðnings vísar kærandi til almennra sjónarmiða um lögmætisregluna og dómaframkvæmdar Hæstaréttar.

Orkustofnun braut gegn málsmeðferðar- og efnisreglum stjórnisýsluréttar við töku matskenndrar stjórnvaldsákvörðunar

Kærandi byggir á því að hin kærða ákvörðun sé stjórnvaldsákvörðun og að Orkustofnun hafi ekki gætt að ákvæðum stjórnisýslulaga eða viðhaft vandaða stjórnisýsluhætti við töku ákvörðunarinnar. Annmarkar á meðferð málsins eigi að leiða til ógildingar á ákvörðuninni.

Brot á rannsóknarreglu samkvæmt 10. gr. stjórnsýslulaga

Kærandi bendir á að lögð sé rík áhersla á það í raforkulögum að haft skuli samráð við hagsmunaaðila við ákvörðun tekjumarka. Í 2. tölul. 3. mgr. 12. gr. raforkulaga sé kveðið á um að Orkustofnun skuli afla mats sérfróðra aðila, sem aftur skuli hafa lögbundið samráð við hagsmunaaðila, þ.m.t. stórnotendur. Kærandi áréttar að forsenda þess að mál hljóti réttláta og sanngjarna afgreiðslu sé að það sé nægilega undirbúið og rannsakað, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga. Mál teljist nægilega rannsakað þegar þeirra upplýsinga hefur verið aflað sem nauðsynlegar eru til þess að hægt sé að taka efnislega rétta ákvörðun í því. Í því sambandi beri m.a. að líta til þess hversu mikilsverðir þeir hagsmunir eru sem málið tekur til.

Kærandi heldur því fram að hin kærða ákvörðun varði umtalsverða fjárhagslega hagsmuni stórnotenda flutningsþjónustu. Rannsókn Orkustofnunar í málinu sé ófullnægjandi sem eigi þegar af þeirri ástæðu að leiða til ógildingar hinnar kærðu ákvörðunar. Einkum og sér í lagi þar sem rannsóknin, eða skortur á henni, hafi leitt til þess að hin kærða ákvörðun sé efnislega röng.

Kærandi byggir á því að WACC nefndin hafi í engu uppfyllt skilyrði raforkulaga um lögbundið samráð við hagsmunaaðila, þ.m.t. stórnotendur. Kærandi hafi í samræmi við 12. gr. raforkulaga og 14. gr. reglugerðar nr. 550/2012 reynt að koma sjónarmiðum sínum og sinna aðildarfélaga á framfæri við WACC nefndina. Samráð WACC nefndarinnar við hagsmunaaðila hafi eingöngu falist í því að WACC nefndin sendi út drög að niðurstöðum sínum í febrúar 2012 og bauð hagsmunaaðilum að koma á framfæri athugasemdum sínum. Athugasemdum kæranda hafi hvorki verið svarað efnislega né hafi verið boðið upp á sérstakar umræður um þær af nefndinni. Þá hafi athugasemdum kæranda ekki verið gefinn gaumur í áliti WACC nefndarinnar, dags. 5. júlí 2012. Þar hafi hvorki verið fjallað um athugasemdir hagsmunaaðila efnislega né rökstutt hvers vegna ekkert tillit væri tekið til þeirra. Þannig verði ekki séð að WACC nefndin hafi að neinu marki tekið tillit eða svarað sjónarmiðum hagsmunaaðila, þ.m.t. Samáls.

Kærandi heldur því fram að þrátt fyrir að mælt sé fyrir um skyldubundið samráð við nefnd óháðra sérfræðinga þá sé það ávallt á ábyrgð Orkustofnunar að sjá til þess að mál sé nægilega rannsakað áður en stofnunin tekur stjórnvaldsákvörðun. Í þessu sambandi bendir kærandi á umfjöllun í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 19/2011 um breytingu á raforkulögum, en þar segir:

Mikilvægt er að óháður aðili með sérfræðipækkingu á þessu sviði leggi mat á hver eðlileg arðsemi flutningsfyrirtækisins skuli vera þrátt fyrir að það sé síðan Orkustofnun sem setji flutningsfyrirtækinu tekjumörk [...]

Orkustofnun hafi því brotið gegn rannsóknarreglunni með því leggja niðurstöður WACC nefndarinnar til grundvallar án þess að meta réttmæti þeirra sjálfstætt með hliðsjón af framkomnum athugasemdum hagsmunaaðila. Kærandi vísar til fundagerða af fundum Orkustofnunar og af fundum stofnunarinnar með WACC nefndinni þessu til stuðnings.

Þá bendir kærandi í þessu sambandi einnig á að athugasemdum hafi enginn gaumur verið gefinn í hinni kærðu ákvörðun eða undirbúningi hennar. Engin breyting hafi orðið á rökstuðningi Orkustofnunar vegna hinnar kærðu ákvörðunar og þeim rökstuðningi sem kynntur hafði verið í öðrum drögum stofnunarinnar að ákvörðun, dags. 31. ágúst 2012.

Brot á meðalhófsreglu samkvæmt 12. gr. stjórnsýslulaga

Kærandi byggir á því að með hinni kærðu ákvörðun hafi Orkustofnun brotið gegn meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga. Kærandi bendir á að efni hinnar kærðu ákvörðunar hafi að miklu leyti verið komið undir mati Orkustofnunar. Samkvæmt 12. gr. stjórnsýslulaga skuli stjórnvald aðeins taka íþyngjandi ákvörðun þegar lögmætu markmiði, sem að er stefnt, verður ekki náð með öðru og vægara móti.

Kærandi telur að Orkustofnun hafi borið að velja það úrræði sem vægast var. Í því felist að skýra verði öll vafaatriði um það hvað teljist eðlileg arðsemi flutningsfyrirtækisins í þágu þeirra aðila sem verða fyrir áhrifum af ákvörðuninni, þ.m.t. stórnotendur. Í því tilviki þar sem tveir eða fleiri valkostir stóðu til boða við útreikning á vegnum fjármagnskostnaði flutningsfyrirtækisins hafi Orkustofnun borið að velja þann skýringarkost sem minnst áhrif hefði á hækkun tekjumarka flutningsfyrirtækisins. Ekki verði séð að Orkustofnun hafi litið svo á að meðalhófsreglan ætti við í þessu tilviki. Sérstaklega sé það áberandi í því tilviki þar sem aukið álag er lagt á beta gildi vegna stórnotenda vegna áhættu sem WACC nefndin virðist þegar hafa gert ráð fyrir í útreikningum sínum.

Þannig byggir kærandi á því að sú aðferðafræði sem lögð er til grundvallar í hinni kærðu ákvörðun leiði til þess að hin kærða ákvörðun sé meira íþyngjandi heldur en ástæða var til, einkum þar sem önnur og vægari úrræði stóðu Orkustofnun til boða við ákvörðun tekjumarka flutningsfyrirtækisins. Hin kærða ákvörðun komi því niður á viðskiptamönnum flutningsfyrirtækisins með harkalegri hætti heldur en nauðsyn krefji og feli í sér brot á meðalhófsreglu. Um verulegan efnisannmarka á hinni kærðu ákvörðun sé að ræða og því beri þegar af þeirri ástæðu að ógilda hana.

Ófullnægjandi rökstuðningur Orkustofnunar

Kærandi byggir á því að verulega skorti á rökstuðning Orkustofnunar í ýmsum veigamiklum atriðum, einkum er varðar matskenndar ákvarðanir um þær forsendur sem lagðar skuli til grundvallar við útreikning á vegnum fjármagnskostnaði.

ii. Athugasemdir Orkustofnunar vegna kæru

Varðandi rök kæranda um óheimila skattlagningu

Orkustofnun telur það ranga nálgun að líta á setningu tekjumarka sem skattlagningu. Stofnunin bendir á að setning tekjumarka sé hluti af eftirliti með flutningsfyrirtækinu og hún hindri að sérleyfishafinn geti hagnýtt stöðu sína og innheimt of hátt gjald. Þegar Orkustofnun setji tekjumörk sé farið eftir þeim viðmiðum sem lög kveða á um. Setning tekjumarka sé því takmörkun á því hversu mikið sérleyfishafinn megi hafa í tekjur af sínum rekstri en ekki

ákvörðun sem er beint til þeirra sem hafa hagsmuni af viðskiptum við sérleyfisfyrirtækið. Þá sé skattur gjald sem lagt er einhliða á ákveðin hóp einstaklinga án þess að sérgreind endurgjald komi þess í stað. Að mati Orkustofnunar sé ótækt að líta svo á að setning tekjumarka sé í eðli sínu skattlagning enda sjái flutningsfyrirtækið um að flytja rafmagn fyrir viðskiptavinum sína í samræmi við tekjumörk sem eru ákvörðuð út frá þeirri hugmyndafræði að hvetja til hagræðingar í rekstri flutningsfyrirtækisins og tryggja að tekjur þess séu í samræmi við kostnað og við þá þjónustu sem því er falið að veita, að teknu tilliti til arðsemi.

Orkustofnun telur einnig rangt að líta á ákvörðun tekjumarka sem tegund af þjónustugjaldi. Flutningsfyrirtækið teljist ekki til opinberrar stjórnýslu og um það gildi því ekki sömu reglur og um opinbera þjónustu. Í þessu sambandi bendir Orkustofnun á orð í athugasemdum um 9. gr. í greinargerð með frumvarpi raforkulaga nr. 65/2003:

Frumvarpið byggist á því að það fyrirtæki sem annast mun flutning raforku og kerfisstjórnun sé rekið á einkaréttarlegum grundvelli. Í ljósi meginmarkmiðs frumvarpsins, svo sem það er skilgreint í 1. gr., munu eigi að síður gilda ítarlegar reglur um starfsemi þess til þess að tryggja hagsmuni neytenda svo og jafnrétti þeirra fyrirtækja sem starfa að framleiðslu og sölu. Þótt starfsemi flutningsfyrirtækisins teljist ekki til opinberrar stjórnýslu er engu að síður mælt svo fyrir í 1. tölul. 3. mgr. að ákvörðun þess um að synja nýjum aðilum um aðgang að flutningskerfinu skuli vera skrifleg og rökstudd. Hver sá sem telur flutningsfyrirtækið brjóta á rétti sínum með ákvörðunum, framkvæmdum eða athafnaleyfi getur borið málið undir Orkustofnun. [Áherslubreyting Orkustofnunar]

Að mati Orkustofnunar sé ljóst að rökstuðningur kæranda um þjónustugjöld standist ekki skoðun og þá falli það um sjálft sig að gjaldið hafi eðli skatts. Fyrirtæki sem rekin eru á einkaréttarlegum grunni þurfi ekki sérstakar heimildir í lögum til að leggja gjald á sína þjónustu. Hins vegar sé flutningsfyrirtækið undir eftirliti Orkustofnunar og setning tekjumarka tryggi að flutningsfyrirtækið misnoti ekki einokunarstöðu sína og innheimti of hátt gjald og okri á viðskiptavinum sínum.

Varðandi rök kæranda um að reglugerð 550/2012 skorti lagastoð

Orkustofnun bendir á að stofnunin starfi eftir gildandi lögum og reglugerðum og hafi ekki heimild til að víkja frá þeim. Orkustofnun tekur ekki afstöðu til þess hvort reglugerðin í heild hafi lagastoð en bendir á tiltekin almenn sjónarmið er hún telur að komi til skoðunar þegar metið er hvort reglugerðin hafi lagastoð.

Varðandi rök kæranda um mismunun milli viðskiptahópa

Sem andsvar við rökum kæranda um mismunum milli viðskiptahópa bendir Orkustofnun á að í meginreglum um jafnræði felist að aðilar séu í sömu stöðu en svo sé ekki í tilfelli dreifiveitna og stórnotenda. Þá komi fram í 3. gr. reglugerðar nr. 550/2012 að nota skuli viðmið um eiginfjárlutföll sem óháðir sérfróðir aðilar ákvarða. Jafnframt komi fram í 12. gr. raforkulaga að við mat á vegnum fjármagnskostnaði skuli m.a. taka tillit til rekstraráhættu flutningsfyrirtækisins. Ljóst sé að mismunandi rekstraráhætta stafi af dreifiveitum og stórnotendum, sem og að lögin geri ráð fyrir sérstöku mati á áhættunni og sérstöku eiginfjárlutfalli vegna mismunandi viðskiptavina flutningsfyrirtækisins.

Orkustofnun telur að ákvörðun á leyfðri arðsemi hafi byggst á málefnalegum grunni og í samræmi við texta laganna og því sé engin mismunun fólgin í ákvörðun um mismunandi leyfða arðsemi.

Varðandi rök kæranda um meint brot gegn rannsóknarreglunni

Sem andsvar við fullyrðingum kæranda um að samráð WACC nefndar hafi verið ófullnægjandi bendir Orkustofnun á að WACC nefndin hafi haft samráð við hagsmunaaðila og veitti þeim færi á að koma skoðunum sínum á framfæri og eiga fund með nefndinni ef aðilar óskuðu þess. Nefndin hafi einnig haft samband við flutningsfyrirtækið og allar dreifiveitur og óskað eftir ákveðnum upplýsingum og gögnum m.a. um núverandi stöðu félaganna, fjármagnsskipan þeirra, arðsemisviðmið, skiptingu tekna eftir gjaldmiðlum og notendum. Sérstaklega hafi verið óskað eftir því að félögin tilgreindu helstu áhættuþætti í eigin rekstri, úr þessum upplýsingum hafi verið unninn viðauki sem fylgdi niðurstöðu nefndarinnar frá 5. júlí 2012. Hlutaðeigandi hagsmunaaðilar hafi einnig fengið tækifæri til að hitta nefndina á fundi hjá Orkustofnun þann 2. desember 2011. Jafnframt hafi Orkustofnun fundað með fulltrúum kæranda, eftir að fyrstu drög að ákvörðun voru send til hagsmunaaðila, ásamt því að vera í tölvupóstsamskiptum og því að óska eftir athugasemdum. Orkustofnun telur mikilvægt að taka það fram að um flókið úrlausnarefni sé að ræða og því sé að mörgu leyti skilvirkast að menn útskýri mál sitt skriflega annars sé hætta á því að það skýrist ekki nægilega með munnlegum útskýringum eða fundarhöldum.

Orkustofnun andmælir því að ekki hafi verið tekið mark á athugasemdum kæranda og að stofnunin hafi ekki lagt sjálfstætt mat á niðurstöðu nefndarinnar. Í þessu sambandi bendur stofnunin á að ákvörðun um leyfða arðsemi hafi verið breytt frá fyrstu drögum og beta gildi lækkað. Þá hafi hagsmunaaðilum verið gefinn langur frestur og tækifæri til að koma að athugasemdum til Orkustofnunar. Þá hafi stofnunin skilað eigin rökstuðningi við ákvörðun um leyfða arðsemi.

Varðandi rök kæranda um brot á meðalhófsreglunni

Orkustofnun telur að rök kæranda um brot á meðalhófsreglu stjórnarsýslulaga byggist á misskilningi. Ekki sé rétt að Orkustofnun hafi ákveðið aukið álag við það sem nefndin lagði til. Hið rétta sé að álagið var lækkað með hliðsjón af þeim óvissumörkum sem fylgja óhjákvæmilega af tölfræði útreikningum. Orkustofnun áréttar auk þess sérstaklega að í 10. gr. reglugerðar nr. 550/2012 sé tekið fram að taka skuli tillit til séríslenskra aðstæðna, s.s. seljanleika, smæðar markaðarins, samþjöppunar og einsleitni viðskiptavina. Því sé ljóst að Orkustofnun lækkaði álagið frá niðurstöðu nefndarinnar frá 5. júlí og fór eftir ákvæðum reglugerðarinnar. Orkustofnun telur að með viðauka II frá 24. ágúst hafi WACC nefndin ekki komist að nýrri niðurstöðu heldur sé um frekari greiningu nefndarinnar að ræða að beiðni stofnunarinnar. Stofnunin heldur því fram að um sé að ræða hugleiðingar og útreikninga nefndarinnar sem sýni hvernig niðurstaðan gæti verið ef ekki væri litið til séríslenskra aðstæðna.

Athugasemdir við viðbótargögn kæranda

Í athugasemdum Orkustofnunar kemur fram gagnrýni á forsendur í minnisblaði Deloitte ehf., dags. 23. nóvember 2012. Það hafi takmarkað gildi í málinu, m.a. þar sem hagar flutnings- og dreifiveitna á hverjum tíma sé ekki viðfangsefni ákvörðunar um tekjumörk heldur tekjuþörf fyrirtækis með eðlilega fjármagnsskipan, eðlilega arðsemi og það rekstrarumhverfi sem sé ráðandi á hverjum tíma.

iii. Athugasemdir Landsnets hf. vegna kæru

Landsnet hf. tekur undir sjónarmið Orkustofnunar að því er varðar málatilbúnað kæranda um mismunun viðskiptahópa, skort á lagastoð reglugerðar nr. 550/2012 og brot Orkustofnunar á málsmeðferðar- og efnisreglum stjórnisýsluréttar.

Landsnet hf. andmælir rökum kæranda um að hin kærða ákvörðun sé í andstöðu við markmið raforkulaga og leiði til óheimillar skattlagningar og að aðferðafræði hinnar kærðu ákvörðunar hvíli á veikum faglefum grunni. Í bréfi sínu gerir Landsnet hf. athugasemdir við fullyrðingar í kæru er lúta að rekstrarþáttum fyrirtækisins og þess hvaða áhrif hin kærða ákvörðun muni hafa á sjóðsstreymi félagsins. Landsnet hf. kveður forsendur sem lagðar hafi verið til grundvallar skoðunar ráðgjafa kæranda í þessu efni hafa verið rangar og því standist niðurstöður rekstrarlíkans kæranda um starfsemi flutningsfyrirtækisins ekki skoðun.

Landsnet hf. telur rétt að benda á að samkvæmt 13. gr. reglugerðar nr. 550/2012 skuli fyrir upphaf hvers tekjumarkatímabils ákvarða veginn fjármagnskostnað á grundvelli ítarlegrar skoðunar óháðra sérfróðra aðila á öllum forsendum. Forsendur um áhættulausa vexti, þ.m.t. skuldatryggingarálag, skuli þó endurskoða árlega og það sem af þeim leiðir ásamt vaxtaálagi sem tengist áhættunni við að lána flutningsfyrirtækinu. Aðrar forsendur skuli ákvarða fyrir hvert tekjumarkatímabil nema sérstakar aðstæður gefi tilefni til að mati óháðra sérfróðra aðila. Af þessu megi vera ljóst að breytingar á ákvörðun vegins fjármagnskostnaðar og leyfðar arðsemi eru heimilar. Sé um að ræða verulega og óþarfa sjóðssöfnun hjá Landsneti hf. vegna rangra forsendna við ákvörðun vegins fjármagnskostnaðar eða leyfðar arðsemi verði að gera ráð fyrir að þessar heimildir verði nýttar til leiðréttingar.

Landsnet hf. mótmælir fullyrðingum kæranda um að óeðlileg sjóðssöfnun hafi orðið hjá fyrirtækinu Landsnet hf. tilgreinir ástæður sem liggja að baki handbæru fé hjá fyrirtækinu og nefnir m.a. í því sambandi að fjárfestingar félagsins hafa verið undir afskriftum og því ekki staðið undir eðlilegri uppbyggingu kerfisins. Félagið hafi tekið ákvörðun um að lágmarka fjárfestingar sínar á árunum 2009 – 2011 vegna óvissu um aðgengi að erlendum fjármálamörkuðum.

Vegna fullyrðingar kæranda um að „Leyfð arðsemi samkvæmt hinni kærðu ákvörðun [sé] óeðlilega há og í andstöðu við markmið raforkulaga“ tekur Landsnet hf. m.a. fram að fyrirtækið hafi ætíð lagt áherslu á að með ákvörðun um leyfða arðsemi félagsins sé rekstrarumhverfi þess tryggt svo og hæfileg arðsemi til eigenda. Landsnet hf. hafnar því að hin kærða ákvörðun leiði til óheimillar skattlagningar. Þótt Landsnet hf. gegni lögbundnu hlutverki, og njóti réttinda og beri skyldur í samræmi við ákvæði raforkulaga, geti félagið ekki

talist opinber aðili. Landsnet hf. vísar til álits umboðsmanns Alþingis í máli nr. 5035/2007 því til stuðnings.

Vegna sjónarmiða í kæru um að kærandi hafi búist við að endurskoðun á tekjumörkum eftir gildistöku laga nr. 19/2011 um breytingu á raforkulögum, myndi leiða til lækkunar á gjaldskrá flutningsfyrirtækisins en ekki umtalsverðrar hækkunar, tekur Landsnet hf. fram að erfitt sé að átta sig á hvaða forsendur kærandi gefi sér. Landsnet hf. rekur forsoðu ákvarðana um tekjumörk á árunum 2005-2011 og telur hana frekar hafa mátt gefa væntingar um hækkun.

Landsnet hf. gerir athugasemdir við fullyrðingar kæranda um að hin kærða ákvörðun leiði til þess að tekjumörk flutningsfyrirtækisins verði stórkostlega ofmetin sem aftur muni hafa bein áhrif á gjaldskrá þess til stórnótenda. Landsnet hf. tekur fram að tekjumörk fyrir tekjumarkatímabilið 2011 – 2015 hafi ekki verið sett. Þegar rætt sé um tekjumörk fyrir stórnótendur þurfi að greina á milli hvort umræðan er um tekjumörk byggð á ISK eða USD.

Vegna umfjöllunar í kærinni um fjármögnun og lánskjör Landsnets hf. bendir félagið á að almennt sé það svo samkvæmt tekjumarkamódelum að fjármögnun sé á ábyrgð stjórnar og eigenda og því ekki tengd gjaldskrá. Ákveðin arðsemi, byggð á markaðskjörum sambærilegra félaga, sé tryggð í ákvörðun tekjumarka og það sé á ábyrgð félagsins að standa sig að minnsta kosti jafnvel og helst betur en sú ákvörðun um arðsemi leyfir. Þannig geti eigandinn aukið arðsemi sína ef vel tekst til með fjármögnun, en skaðast ef fjármögnun félagsins er lakari en þau viðmið sem sett eru fram í ákvörðun um arðsemi. Raunfjármögnun félagsins hafi því ekki áhrif á gjaldskrársetningu heldur sé eingöngu spurning um það hvort eigandinn nái þeim arði af fjárfestingu í félaginu sem hann væntir.

Landsnet hf. bendir á að við samanburð á kostnaði við fjármögnun fyrirtækisins verði að líta til þess að möguleikar innlendra orkufyrirtækja hafi breyst verulega við efnahagshrunið árið 2008. Þannig sé óeðlilegt að horfa til markaðskjara sem fyrirtækjum buðust fyrir efnahagshrunið enda sé staðan sú að nýjar lántökur og endurfjármögnun sé örðug og í öllu falli mun dýrari en áður var.

Landsnet hf. tekur undir gagnrýni Orkustofnunar á viðbótargögnum kæranda. Landsnet hf. telur að forsendur spálíkans í minnisblaði Deloitte ehf. sem kærandi hefur lagt fram séu í veigamiklum atriðum rangar og hafi niðurstöðurnar því lítið gildi í málinu. Gerir Landsnet hf. m.a. athugasemdir við að byggt sé á þeirri forsendu að fjárfest sé fyrir minna en helming af árlegum afskriftum. Slíkar forsendu telur flutningsfyrirtækið ekki fullnægja lagaskilyrðum um uppbyggingu og viðhald flutningskerfisins. Jafnframt telji Landsnet hf. að tekjur fyrirtækisins sé of taldar í nefndu spálíkani og að óeðlilegt sé að það geri ekki ráð fyrir að greiddur sé út arður til eigenda þrátt fyrir að raforkulögum geri ráð fyrir arðsemi af starfrækslu þess.

iv. Sjónarmið kæranda vegna framkominna athugasemda

Kærandi hafnar athugasemdum Landsnets hf. varðandi forsendur spálíkans. Kærandi áréttar að Landsnet hf. muni verða skuldlaust árið 2020 og telur kærandi það ekki í samræmi við markmið raforkulaga enda eigi tekjur Landsnets hf. að endurspegla kostnað við þá þjónustu sem félaginu er með lögum falið að veita. Þá sé eðlilegt að endurgreiðsla lána haldist í hendur við líftíma eigna félagsins, sem talinn sé í áratugum en ekki fáum árum. Það að Landsneti hf.

sé gert kleift, í gegnum ákvarðanir um leyfða arðsemi og tekjumörk, að greiða skuldbindingar sínar vegna fjárfestinga mun hraðar niður heldur en sem nemur líftíma þessara eigna leiði til mun meiri gjaldtöku en ástæða sé til. Kærandi bendir einnig á að það sé ekki hlutverk núverandi notenda kerfisins að byggja upp og greiða fyrir framtíðarfjárfestingar Landsnets hf., hvort sem er vegna stóriðju eða annars, líkt og ráða megi af athugasemdum Landsnets hf. Kærandi ítrekar að öðru leyti fyrri rökstuðning.

Vegna framkominna athugasemda Orkustofnunar ítrekar kærandi fyrri rök sín fyrir ógildingu ákvörðunarinnar.

VI. Niðurstaða úrskurðarnefndar raforkumála

i. Um arðsemiskröfu og meðalhóf

Við úrlausn þess álitaefnis sem er fyrir úrskurðarnefnd raforkumála í málinu er nauðsynlegt að líta í upphafi til þess fyrirkomulags sem raforkulög kveða á um varðandi arð af starfsemi flutningsfyrirtækisins og hvert markmið löggjafans var með lagasetningunni. Í frumvarpi að lögum er lagt var fram á Alþingi á 128. löggjafarþingi 2002–2003 og varð síðar að raforkulögum nr. 65/2003 er í athugasemdum með 9. gr. fjallað um flutningsfyrirtækið og segir þar m.a.:

Frumvarpið byggist á því að það fyrirtæki sem annast mun flutning raforku og kerfisstjórnun sé rekið á einkaréttarlegum grundvelli. Í ljósi meginmarkmiðs frumvarpsins, svo sem það er skilgreint í 1. gr., munu eigi að síður gilda ítarlegar reglur um starfsemi þess til þess að tryggja hagsmuni neytenda svo og jafnrétti þeirra fyrirtækja sem starfa að framleiðslu og sölu. Þótt starfsemi flutningsfyrirtækisins teljist ekki til opinberrar stjórnáslu er engu að síður mælt svo fyrir í 1. tölul. 3. mgr. að ákvörðun þess um að synja nýjum aðilum um aðgang að flutningskerfinu skuli vera skrifleg og rökstudd. Hver sá sem telur flutningsfyrirtækið brjóta á rétti sínum með ákvörðunum, framkvæmdum eða athafnaleysi getur borið málið undir Orkustofnun.

Í umfjöllun í athugasemdum um 12. gr. frumvarpsins er vikið að því hvernig tekjumörk flutningsfyrirtækisins skuli ákvörðuð. Segir þar m.a. um ákvörðun tekjumarka flutningsfyrirtækisins:

Í 2. mgr. er kveðið á um hvernig tekjumörk flutningsfyrirtækisins skuli ákvörðuð. Í 1. tölul. 2. mgr. er talinn upp kostnaður sem heimilt er að byggja á. Um er að ræða allan kostnað sem tengist flutningsstarfsemi og kerfisstjórnun. Í 2. tölul. 2. mgr. er fjallað um arðsemiskröfur. Ákveðin er hámarks- og lágmarksarðsemi auk þess sem tilgreint er hvaða arðsemiskröfu ber að miða við í upphafi.

Af þessu má ráða að við setningu raforkulaga hafi það frá öndverðu verið ætlan löggjafans að sú starfsemi sem flutningsfyrirtækinu er að lögum ætlað að sjá um bæri arð sem væri umfram raunkostnað við reksturinn.

Í frumvarpi að breytingu á raforkulögum er lagt var fram á Alþingi á 139. löggjafarþingi 2010–2011 og varð síðar að lögum nr. 19/2011 er áfram fjallað um réttmæti þess að arður sé af starfsemi flutningsfyrirtækisins. Þar segir m.a. í athugasemdum við 6. gr. frumvarpsins:

Lagt er til að settur verði skýrari rammi um það hvernig tekjumörk skulu ákvörðuð. Mikilvægt er að tekjumörk séu sett þannig að í þeim felist réttir hvatar fyrir flutningsfyrirtækið til þess að hagræða í hvívetna og þannig stuðlað að þjóðhagslega hagkvæmum raforkuflutningi. Um leið þarf að tryggja fyrirtækinu rekstrargrundvöll til lengri tíma og hvetja til hagkvæmra fjárfestinga.

Í 1. mgr. kemur fram að markmiðið með setningu tekjumarka er í senn að tryggja hagræðingu í rekstri og að tekjur séu í samræmi við tilkostnað að teknu tilliti til arðsemi.

Með lögum nr. 19/2011 var lögfest nógildandi fyrirkomulag varðandi ákvörðun tekjumarka fyrir flutningsfyrirtækið. Af tilvitnuðum athugasemdum má ráða að við ákvörðun tekjumarka er Orkustofnun ætlað ná jafnvægi milli sjónarmiða um þjóðhagslega hagkvæman rekstur flutningsfyrirtækisins og nauðsynlegrar arðsemi af rekstrinum sem ætlað er að tryggja fyrirtækinu rekstrargrundvöll til lengri tíma og hvetja til hagkvæmra fjárfestinga. Ljóst er að einn þeirra þátta sem myndar ákvörðun tekjumarka fyrir flutningsfyrirtækið er arðsemiskrafa sem miða skal við. Aðferðafræði við ákvörðun hennar er lýst í 12. gr. raforkulaga og í reglugerð nr. 550/2012.

Eins og lýst er í almennum athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 19/2011 er flutningur raforku dæmi um náttúrulega einokunarstarfsemi. Í athugasemdum með frumvarpinu segir ennfremur:

Þar sem slík einokunarfyrirtæki skortir það aðhald sem samkeppni veitir verður kostnaður gjarnan meiri en það sem hagkvæmast getur orðið. Starfsemin er því ekki einungis undir eftirliti hvað verðlagningu snertir heldur einnig hvað varðar rekstrarkostnað. Stýring verðs felur þannig í sér að fylgst er með þeim kostnaði sem heimilt er að nota sem grundvöll verðlagningar. Í þessum kostnaði þarf að taka tillit til arðsemi af þeim fjármunum sem liggja í rekstrinum. Slíkir útreikningar búa hins vegar til hvata til fjárfestinga, þ.e. fyrirtæki hefur hag af því að hámarka fjármuni sína sem kallar á sérstakt eftirliti með fjárfestingum þeirra fyrirtækja sem sæta reglun. Hið endanlega markmið slíks eftirlits er að raforkuflutningur sé rekinn með þjóðhagslega arðsemi í huga.

Þá segir í athugasemdunum:

Með því að setja flutningsfyrirtækinu sérstök tekjumörk, sem aftur hefur áhrif á gjaldskrá, er verði stýrt. Tekjumörkin eru samtala rekstrarkostnaðar, afskrifta og útreiknaðrar framlegðar fyrir fjármagnsliði og skatta (EBIT). Gjaldskrá flutningsfyrirtækisins stendur þannig almennt undir meðalkostnaði við rekstur fyrirtækisins að teknu tilliti til sjónarmiða um arðsemi.

Aðferðin ein og sér tryggir ekki hvata til hagræðingar og lækkunar á rekstrarkostnaði flutningsfyrirtækisins. Til að ýta undir hagræðingu og skilvirkni eru hámarkstekjur flutningsfyrirtækisins, hin svokölluðu tekjumörk, festar til ákveðins tíma (með verðleiðréttingum), eða fimm ára samkvæmt frumvarpinu. Nái flutningsfyrirtækið kostnaði niður fyrir það sem reiknað var með á tekjumarkatímabilinu fær fyrirtækið að halda viðbótarhagnaðinum þar til tekjumörk eru sett næst. Þá er hagræðingu skilað til

neytenda með ákveðnum tölum í formi lækkunar á leyfilegum tekjum flutningsfyrirtækisins og þar með gjaldskrá. Þessi aðferð felur í sér að útreiknaða framlegðin fyrir fjármagnsliði og skatta (EBIT) er margfeldi af fastafjármunum að viðbættum veltufjármunum og arðsemiskröfu hins vegar. Fastafjármunir birtast enn fremur í útreikningi afskrifta. Með þeirri tengingu sem myndast í tekjumörkum við magn fjármuna og leyfilegar tekjur myndast hvati til offjárfestingar. Því þarf enn fremur að hafa eftirlit með að hagkvæmni sé gætt í fjárfestingu flutningsfyrirtækisins.

Tekjumörkin og þær reglur sem gilda um ákvörðun þeirra og eftirlit Orkustofnunar eiga samkvæmt framansögðu að tryggja að flutningsfyrirtækið sem hefur einokunarstöðu hafi nauðsynlega hvata til hagræðingar í rekstri sem skili sér til notenda kerfisins

Við ákvörðun arðsemi er Orkustofnun bundin af þeim lagaákvæðum sem um ákvörðunina gilda. Verður að hafa þetta í huga þegar metið er hvort Orkustofnun hafi brotið gegn meðalhófsreglu stjórnarsýslulaga. Starfsemi flutningsfyrirtækisins er eins og rakið er í tilvitnuðum athugasemdum á einkaréttarlegum grunni en er ekki opinber stjórnarsýsla. Ekki verður á það fallist með kæranda að Orkustofnun beri við ákvörðun arðsemi vegna flutningsraforku ávallt að velja þann kost sem hagstæðastur er fyrir raforkukaupendur og að frávik frá því feli í sér brot á meðalhófsreglu. Í þessu sambandi verður að hafa í huga að margháttaðir hagsmunir af efnahagslegum og öryggislegum toga tengjast flutningi raforku. Þannig ber flutningsfyrirtækinu að byggja flutningskerfið upp á hagkvæman hátt en þó að teknu tilliti til öryggis, skilvirkni, áreiðanleika afhendingar og gæða raforku, sbr. 1. mgr. 9. gr. raforkumála. Úrskurðarnefnd raforkumála leggur hins vegar áherslu á að Orkustofnun beri við ákvörðun tekjumarka, þ.m.t. við ákvörðun arðsemi, að tryggja að ákvörðunin sé heildstætt metið í samræmi við tilgang þess fyrirkomulags sem löggjafinn hefur ákveðið að skuli vera á endurgjaldi fyrir flutning raforku og rúmist innan þeirra efnisreglna sem um ákvörðunina gilda. Um mat úrskurðarnefndarinnar á þessum atriðum vísast til umfjöllunar hér að neðan í köflum ii) og iii) um forsendur ákvörðunarinnar.

Af framansögðu má vera ljóst að ætlan löggjafans var ekki sú að endurgjald fyrir flutning raforku grundvallaðist á reglum er gilda um þjónustugjöld og hafnar úrskurðarnefndin því rökum kæranda þar að lútandi.

Því er haldið fram af kæranda að hin kærða ákvörðun feli í sér óheimila skattlagningu. Úrskurðarnefnd raforkumála starfar á grundvelli 30. gr. raforkulaga og er falið það hlutverk að endurskoða stjórnvaldsákvarðanir Orkustofnunar er lúta að starfsemi og gjaldskrá flutningsfyrirtækisins og dreifiveitna. Felur það í sér að nefndinni ber að aðgæta hvort Orkustofnun hafi farið að raforkulögum, reglugerðum settum samkvæmt þeim og öðrum heimildum sem um starfsemi Orkustofnunar gilda, svo sem leyfum og samningum. Úrskurðarnefnd raforkumála er hins vegar ekki falið að endurskoða stjórnskipulegan grundvöll lagareglna. Niðurstaða nefndarinnar byggir þar af leiðandi á athugun á því hvort hin kærða ákvörðun Orkustofnunar rúmast innan þeirra lagareglna er um starfsemi stofnunarinnar gilda. Kemur þá eins og áður segir til skoðunar hvort ákvörðunin sé heildstætt metið í samræmi við tilgang reglnanna. Mat á því hvort lagareglur fara í bága við einstök ákvæði stjórnarskrárinnar er úrlausnarefni sem fellur undir valdsvið dómstóla.

Kærandi hefur jafnframt haldið því fram að ógilda beri hina kærðu ákvörðun á þeim grunni að reglugerð nr. 550/2012 hafi ekki fullnægjandi lagastoð og feli í sér óheimilt framsal á löggjafarvaldi. Að ofan er rakið hvert valdsvið úrskurðarnefndar raforkumála er. Ljóst er að úrskurðarnefndinni er ætlað að endurskoða tilteknar ákvarðanir Orkustofnunar en nefndin er ekki til þess bær að endurskoða ákvarðanir þess ráðherra sem Orkustofnun heyrir undir. Til þess að taka framangreind rök kæranda til efnislegrar úrlausnar þarf að meta lögmæti ákvörðunar ráðherra sem fólst í setningu reglugerðar nr. 550/2012. Slíkt endurmat fellur utan valdsviðs úrskurðarnefndar raforkumála og heyrir undir dómstóla. Verður því ekki fjallað um þetta úrlausnarefni hér.

ii. Áhættuálag

Athugasemdir kæranda vegna ákvörðunar áhættuálags eru í aðalatriðum af tvennum toga. Annars vegar er því haldið fram að ákvörðun sérstaks álags á flutning til stórnotenda hafi falið í sér mismunun. Hins vegar er því haldið fram að ákvörðun álagsins byggji á faglega veikum grunni.

Við mat á röksemdum kæranda um ólögmeða mismunun milli hópa viðskiptamanna flutningsfyrirtækisins verður líkt og kærandi bendir á að líta til setningar laga nr. 19/2011 um breytingu á raforkulögum nr. 65/2003 með síðari breytingum og breytinga sem urðu á frumvarpinu í meðförum Alþingis. Í álit meirihluta iðnaðarnefndar (Þskj. 540 — 60. mál. 139. löggjafarþing 2010–2011.) frá 15. desember 2010 þar sem lagðar voru til nokkrar breytingar á texta 6. gr. frumvarpsins segir:

Nefndin leggur jafnframt til þær breytingar á 6. gr. frumvarpsins að við mat á vegnum fjármagnskostnaði (WACC) skuli taka tillit til áhættuálags í tilfelli stórnotenda, þ.e. við setningu tekjumarka vegna flutnings til stórnotenda. Nefndinni voru kynnt sjónarmið þess efnis að þar sem stórnotendur eru tiltölulega fáir er meiri áhætta fólgin í viðskiptum við þá fyrir flutningsfyrirtækið en af öðrum viðskiptavinum flutningsfyrirtækisins, að því leyti hvaða áhrif það hefur fyrir tekjustreymi flutningsfyrirtækisins ef einn þeirra hættir rekstri eða dregur verulega úr raforkunotkun. Með því að taka sérstakt áhættuálag inn í veginn fjármagnskostnað, sem er grundvöllur fyrir mati á arðsemi flutningsfyrirtækisins, er flutningsfyrirtækinu gert kleift að vera fyrir fram undirbúið ef til þess kemur að einn eða fleiri stórnotendur hætta rekstri. Nefndin vill í þessu sambandi leggja ríka áherslu á að við mat á áhættuálagi verði gætt meðalhófs og hagfræðileg viðmið höfð að leiðarljósi svo að fjármagnskostnaður verði ekki óraunhæfur. Nefndin bendir á að mikilvægt er að sett verði sem fyrst reglugerð sem kveður nánar á um hvernig taka beri tillit til áhættuálags við mat á vegnum fjármagnskostnaði stórnotenda. Sú vinna er þegar hafin á vegum iðnaðarráðuneytisins.

Þingmálið komst hins vegar ekki á dagskrá fyrir þinghlé vegna jólaleyfa og hinn 21. febrúar 2011 veitti meirihluti iðnaðarnefndar framhaldsálit (139. löggjafarþing 2010–2011. Þskj. 887 — 60. mál.) þar sem fallið er frá fyrra fyrirkomulagi varðandi sérstakt álag vegna raforkuflutnings til stórnotenda raforku. Þar kemur m.a. eftirfarandi fram:

Nefndin leggur til tvenns konar viðbótarbreytingar á 6. gr. frumvarpsins sem lúta að tekjumörkum flutningsfyrirtækisins. Annars vegar er lagt til að í stað þess að kveða á um að við mat á vegnum fjármagnskostnaði skuli taka tillit til „áhættuálags fyrir

stórnotendur“, eins og lagt var til í fyrri breytingartillögu, skuli setningin orðuð á þann hátt að við mat á vegnum fjármagnskostnaði skuli „m.a. taka tillit til rekstraráhættu flutningsfyrirtækisins“. Í öllum útreikningum á vegnum fjármagnskostnaði (WACC) er reiknuð ávöxtunarkrafa fjármagns sem endurspeglar eðli og áhættu þess rekstrar sem um ræðir. Á það jafnt við um útreikninga á fjármagnskostnaði fyrir stórnotendur sem dreifiveitur. Er því lögð til þessi breyting á orðalagi til að undirstrika að slíkt áhættumat er einn af mörgum þáttum sem koma til skoðunar við útreikninga á vegnum fjármagnskostnaði og að ekki er um það að ræða að með frumvarpinu sé lagt sérstakt áhættuálag á stórnotendur.

Sú breyting sem Alþingi gerði á frumvarpinu samkvæmt tillögu iðnaðarnefndar verður að mati úrskurðarnefndar raforkumála ekki skilin á annan veg en að þau almennu sjónarmið sem nefndinni voru kynnt og talin eiga að leiða til þess að lögfesta ætti sérstakt áhættuálag vegna flutnings raforku til stórnotenda, voru við nánari skoðun löggjafans ekki talin þess eðlis að þau réttlættu lögbindingu sérstaks áhættuálags við ákvörðun arðsemiskröfu við flutnings raforku til stórnotenda. Af lögskýringargögnum má ráða að áhætta vegna flutnings raforku til stórnotenda er einn þeirra þátta sem horfa þarf til við ákvörðun arðsemiskröfu fyrir flutningsstarfsemi. Úrskurðarnefndin telur því að löggjafinn hafi ekki útilokað álag vegna stórnotenda en að álagið kæmi aðeins til ef sýnt væri að aukin áhætta væri fyrir hendi. Með hliðsjón af framangreindum sjónarmiðum sem lágu til grundvallar við þinglega meðferð frumvarpsins sem varð að lögun nr. 19/2011, er ljóst að við stjórnvaldsákvörðun af þeim toga sem hér er til endurskoðunar ber að beita álagi vegna aukinnar áhættu af varúð og aðeins að því tilskyldu að sýnt hafi verið fram á fullnægjandi rök og ástæður fyrir beitingu þess. Jafnræðisrök hníga að sömu niðurstöðu.

Hin kærða ákvörðun byggir á mati sérfróðra aðila, svonefndrar WACC nefndar, sem skipuð var samkvæmt 2. tölul. 3. mgr. 12. gr. og 17. gr. raforkulaga. Niðurstöður WACC nefndar á hæfilegri arðsemi samkvæmt 2. tölul. 3. mgr. 12. gr. raforkulaga birtist í þremur skjölum, niðurstöðum dags. 5. júlí 2012, viðauka II dags. 24. ágúst 2012 og viðauka III dags. 26. september 2012. Í niðurstöðum WACC nefndar frá 5. júlí 2012 er á blaðsíðu 5 að finna almennar hugleiðingar og það mat nefndarinnar að flutningur raforku til stórnotenda feli í sér meiri rekstraráhættu en flutningur raforku til almennings, stofnana og fyrirtækja. WACC nefndin telur að þessi aukna áhætta leiði af sér að eðlilegt sé að reikna með hærra eiginfjárhlutfalli fyrir þann hluta raforkuflutnings sem snýr að stórnotendum. Niðurstaðan byggir einnig á því að við útreikning arðsemiskröfu fyrir flutning raforku til stórnotenda skuli miða við hærra gildi betu en þegar reiknuð er arðsemiskrafa vegna flutnings til annarra notenda. Ekki verður séð í niðurstöðum WACC nefndar að hin aukna áhætta sem álitin er vera til staðar við flutning raforku til stórnotenda hafi verið metin sérstaklega eða að faglegt mat hafi verið lagt á líkur þess að til rekstrarstöðvunar stórnotenda kæmi við verulega greiðsluörðugleika eða greiðslufall. Rökstuðningur WACC nefndarinnar fyrir sérstöku álagi á flutning raforku til stórnotenda ber því ekki með sér að nefndin hafi rannsakað nægjanlega hvort meiri áhætta felist í raforkuflutningi til stórnotenda en annarra notenda þannig að ástæða væri til að leggja slíkt álag á við ákvörðun fjármagnskostnaðar. Er það mat úrskurðarnefndar raforkumála að ákvörðun Orkustofnunar hafi af þessum sökum ekki fullnægt skilyrðum rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Hvað faglegan grunn við mat á áhættuálagi snertir gagnrýnir kærandi að Orkustofnun hafi, án nokkurs rökstuðnings, aukið álag á beta gildi til stórnotenda vegna áhættu sem þegar virðist hafa verið gert ráð fyrir í niðurstöðu WACC nefndar. Gerð er grein fyrir þessu viðbótarálagi í lokakafla rökstuðnings Orkustofnunar vegna ákvörðunar um viðmið um leyfða arðsemi frá 30. ágúst 2012. Orkustofnun tók þá ákvörðun að beita viðbótarálagi á óvogaða betu sem fól í sér að óvoguð beta hækkaði um 0,06 vegna flutnings til stórnotenda og 0,03 vegna flutnings til dreifiveitna. Kom þessi hækkun til viðbótar því gildi sem WACC nefndin hafði tiltekið í niðurstöðum sínum í viðauka II dags. 24. ágúst 2012 sem er viðauki við niðurstöður nefndarinnar frá 5. júlí 2012. Í niðurstöðum WACC nefndar frá 5. júlí segir um þetta atriði:

Að teknu tilliti til séríslenskra aðstæðna (s.s. smæðar markaðarins og samþjöppunar) og með hliðsjón af því að um er að ræða óskráð félög, er það niðurstaða nefndarinnar að miða skuli óvogaða beta gildið (β_{ul}) 0,55 fyrir flutning til almennra notenda og dreifiveitna. Vegna einsleitni og takmarkaðs fjölda viðskiptavina flutningsfyrirtækisins er það niðurstaða nefndarinnar að miða skuli við óvogaða beta gildið (β_{ul}) 0,70 fyrir flutning til stórnotenda. [Áherslubreyting úrskurðarnefndar]

Um sama atriði segir í viðauka II frá 24. ágúst 2012:

Að teknu tilliti til séríslenskra aðstæðna (s.s. smæðar markaðarins og samþjöppunar) og með hliðsjón af því að um er að ræða óskráð félög, gæti niðurstaðan verið að miða skuli við óvogaða beta gildið (β_{ul}) 0,46 fyrir flutning til almennra notenda og dreifiveitna. Vegna einsleitni og takmarkaðs fjölda viðskiptavina flutningsfyrirtækisins gæti sambærileg niðurstaða verið að miða skuli við óvogaða beta gildið (β_{ul}) 0,51 fyrir flutning til stórnotenda. (þ.e. leiðrétt beta gildi samanburðarfélaga með 45% eiginfjárlutfall...). [Áherslubreyting úrskurðarnefndar]

Orkustofnun hefur í athugasemdum sínum útskýrt að skoða beri viðauka II frá 24. ágúst 2012 sem frekari greiningu WACC nefndar með hugleiðingum og reiknidæmum sem sett hafi verið fram að beiðni stofnunarinnar. Orkustofnun telur því ekki rökrétt að fara nákvæmlega eftir því sem þar kemur fram. Úrskurðarnefndin hafnar þeim skilningi Orkustofnunar að viðauki II frá 24. ágúst feli ekki í sér niðurstöður. Eins og sjá má af hinu undirstrikuðu orðum er orðalagið vissulega veikara í viðauka II. Heildarmat á framsetningu nefndarinnar í viðauka II og III þykir að mati úrskurðarnefndar sýna að um niðurstöður er að ræða. Þá er rétt að benda á að viðauki II er settur fram eftir að fram hafði komið gagnrýni á niðurstöðu WACC nefndar frá 5. júlí 2012 og því rétt að líta á viðaukann sem endurskoðun á fyrri niðurstöðum í ljósi hennar.

Næst liggur því fyrir nefndinni að leysa úr því álitæfni hvort Orkustofnun hafi verið heimilt að víkja frá niðurstöðum WACC nefndar eða hvort stofnunin var bundin af þeim. Af orðalagi 2. tölul. 3. mgr. 12. gr. verður ekki skýrlega ráðið hvort mat WACC nefndar sé bindandi fyrir Orkustofnun. Sé hins vegar litið til skýringa við 6. gr. í frumvarpi til laga nr. 19/2011 virðist mat nefndarinnar hafa átt að vera bindandi, sbr. svofellda skýringu við greinina:

...er lagt til að á grundvelli þeirra efnisreglna og viðmiða sem fram koma í 2. tölul. skuli arðsemi ákvörðuð að fengnu mati sérfróðra aðila. Mikilvægt er að óháður aðili, með sérfræðipækkingu á þessu sviði, leggi mat á hver eðlileg arðsemi flutningsfyrirtækisins skuli vera þrátt fyrir að það sé síðan Orkustofnun sem setji flutningsfyrirtækinu

tekjumörk, sbr. 2. mgr. 6. gr. Samkvæmt lokamálsgrein 6. gr. skal ráðherra setja reglugerð þar sem m.a. er nánar fjallað um mat sérfróðra aðila.

Samkvæmt 3. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 550/2012 skal WACC nefndin skila Orkustofnun tillögum að leyfðri arðsemi. Orðið „tillögur“ ber ekki með sér að um bindandi mat sé að ræða. Í 2. mgr. 3. gr., 9. gr., 10. gr. og 11. gr. reglugerðarinnar er hins vegar skýrlega tekið fram að einstakir þættir í mati WACC nefndar skuli lagðir til grundvallar við ákvörðun Orkustofnunar. Úrskurðarnefndin telur því ákveðna óvissu vera um hvort Orkustofnun sé að öllu leyti bundin af mati nefndarinnar. Það er hins vegar vafalaust að Orkustofnun er bundin af ákveðnum þáttum matsins og þar á meðal á mati WACC nefndarinnar á vöguðu og óvöguðu beta gildi sbr. 10. og 11. gr. reglugerðarinnar.

Ákvörðun Orkustofnunar um viðbótarálag vegna séríslenskra aðstæðna, smæðar markaðarins og með hliðsjóna af því að fyrirtækin eru óskráð, laut að þáttum sem var skýrt kveðið á um að ákveðnir skyldu af WACC nefnd sbr. umfjöllun hér að ofan. Að mati úrskurðarnefndar raforkumála var Orkustofnun því bundin af niðurstöðu WACC nefndar um óvogað beta gildi vegna flutnings raforku sem fram kom í viðauka II nefndarinnar frá 24. ágúst 2012.

Óháð framansögðu er það mat nefndarinnar að verulega skorti á rökstuðning Orkustofnunar fyrir því hvernig viðbótarálagið er fundið út auk þess sem rökstuðningurinn byggir á röngum forsendum. Í rökstuðningi Orkustofnunar fyrir niðurstöðu stofnunarinnar frá 30. ágúst 2012 er því haldið fram að WACC nefndin hafi ekki gert ráð fyrir sérstöku álagi vegna séríslenskra aðstæðna í viðauka II frá 24. ágúst. Þessi skýring Orkustofnunar er í mótsögn við orðalag í viðauka II þar sem sérstaklega er tekið fram hvert beta gildi gæti verið „að teknu tilliti til séríslenskra aðstæðna...“. Úrskurðarnefndin telur því ekki rétt að byggja á því að WACC nefndin hafi ekki gert ráð fyrir álagi vegna séríslenskra aðstæðna.

Við þetta er því að bæta að úrskurðarnefndin hefur rýnt í aðferðafræði WACC nefndarinnar sem lýtur m.a. að tölfræðilegri leiðréttingu á beta gildi og telur vissa ágalla á henni. Aðfallsgreiningin sem WACC nefndin styðst við, virðist að mati úrskurðarnefndar, ósamkvæm (e. inconsistent) og því óvarlegt að byggja á henni við leiðréttingu á beta gildum.

Með vísan til framangreinds er það niðurstaða úrskurðarnefndar raforkumála að ákvörðun á beta gildum hvíli ekki á nægilega rökstuddum grunni og að vissir ágallar séu á þeirri aðferðafræði sem beitt var. Þá var Orkustofnun óheimilt að leggja viðbótarálag á óvogað betagildi. Þessir ágallar á hinni kærðu ákvörðun nægja til þess að hana beri að ógilda. Engu að síður verður fjallað um aðra efnisþætti málsins sem úrskurðarnefndin telur mikilvægt að tekin sé afstaða til.

iii. Lánsfjáarkostnaður

Kærandi gagnrýnir aðferðafræði WACC nefndarinnar við útreikning á lánsfjáarkostnaði. Í því sambandi bendir kærandi á að WACC nefndin styðst við CDS álag á evrópsk samanburðarfyrirtæki við mat á fyrirtækjaálagi. Í 6. gr. reglugerðar nr. 550/2012 er óljóst

hvernig ákvarða skuli fyrirtækjaálag sem hluta af ákvörðun um lánsfjáarkostnað. Hvað þetta atriði varðar virðist WACC nefndin telja heppilegt að leggja til grundvallar skuldatryggingarálag samanburðarfélaganna sem tiltekin eru í viðauka I við niðurstöður nefndarinnar frá 5. júlí 2012. Við samanburð á meðaltalsgildi skuldatryggingarálags samanburðarfélaganna og meðaltalsgildis álags á metna áhættulausa vexti fyrir 10 ára skuldabréf samanburðarfyrirtækjanna kemur í ljós að meðaltal skuldatryggingarálags er ríflega tvöfalt hærra en meðaltal þess álags sem viðmiðunarfélögin eru í raun að greiða á útgefin skuldabréf. Að mati úrskurðarnefndar raforkumála hefði verið eðlilegt að WACC nefndin færði ítarleg rök fyrir því hvers vegna hún telur skuldatryggingarálag samanburðarfélaganna heppilegt viðmið fyrir fyrirtækjaálag sem hluta af ákvörðun um lánsfjáarkostnað. Verður í þessu sambandi að hafa í huga að fyrir þau 43 félög sem WACC nefndin valdi til samanburðar eru einungis 19 þeirra með skráð skuldatryggingarálag.

Samkvæmt 2. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 550/2012 skal vaxtaálag endurspegla aðstæður íslenskra flutningsfyrirtækja og dreifiveitna á hverjum tíma. WACC nefndin telur að vaxtakjör Landsvirkjunar séu líklega sambærileg þeim kjörum sem að flutningsfyrirtækinu myndu standa til boða og kemst að þeirri niðurstöðu að álagið skuli vera 1,75%. Er sú tala fengin með því að draga 3.15% raunávöxtunarkröfu 10 ára skuldabréfaútgáfu (OMXI10YI) frá 4,9% nafnávöxtunarkröfu í útgáfu Landsvirkjunar á 10 ára skuldabréfi í USD útgefnu í lok ágúst 2011. Í undirbúningi að hinni kærðu ákvörðun kom fram gagnrýni á að WACC nefndin notast annars vegar við raunávöxtunarkröfu og hins vegar nafnávöxtunarkröfu. Í rökstuðningi WACC nefndarinnar í viðauka III, dags. 26. september 2012, svarar WACC nefndin gagnrýninni. Þar kemur fram að lægra álag fengist ef miðað væri við nafnvexti bandarískra ríkisskuldabréfa. Fyrirtækjaálag Landsnets hf. að frádregnu 2,67% CDS álagi íslenska ríkisins yrði 0,05% ef miðað væri við útgáfuna í lok ágúst 2011 en 0,23% ef miðaða væri við 7 ára skuldabréfaútgáfu Landsvirkjunar í september sama ár. WACC nefndin taldi engu að síður rétt að staðfesta fyrri niðurstöðu í ljósi „núverandi aðstæðna á innlendum skuldabréfamarkaði“. Þessi niðurstaða var ekki rökstudd frekar.

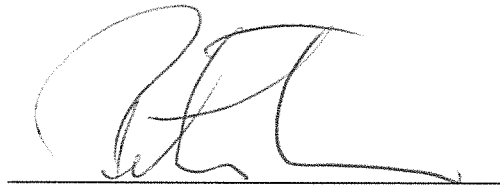
Úrskurðarnefndin telur óljóst af hvaða ástæðu WACC nefndin ber með ofangreindum hætti saman nafn- og raunvaxta viðmið. Sú aðferð er almennt séð ekki í samræmi við viðurkennda aðferðafræði. Telur nefndin mikilvægt að frávík séu vel rökstudd þannig að ráða megi skýrlega hvaða þættir ráða þeim. Tilvitnuð rök WACC nefndar í viðauka III uppfylla að mati úrskurðarnefndarinnar ekki þær kröfur. Rökin eru mjög almenns eðlis og skýra ekki nægilega vel hvaða aðstæður það eru sem til er vitnað eða hver áhrifin eru. Það er því í raun ógjörningur að leggja mat á hvort niðurstaða WACC nefndarinnar um vaxtaálag hafi verið rétt eða röng. Það er mat úrskurðarnefndarinnar að þessi ágalli snerti í svo veigamiklum atriðum efnisþátt hinnar kærðu ákvörðunar að hann hefði einn getað leitt til ógildingar hennar.

Kærandi telur CDS álagið einnig ofmetið og að draga hefði þurft frá CDS álag viðkomandi ríkja á móti, enda sé álaginu ella bætt ofan á CDS álag íslenska ríkisins. Ef notast ætti við CDS álag væri réttara að mati kæranda að draga CDS álag á bandarísk ríkisskuldabréf frá CDS álagi Íslands. Úrskurðarnefnd raforkumála telur að fallast megi á þau rök að gera megi ráð fyrir að líklegt sé að áhættuálag sé innifalið í ávöxtunarkröfu verðtryggðra bandarískra


skuldabréfa og þar af leiðandi kunni áhættuálagi bandaríska ríkisins að vera ofaukið í ákvörðun áhættulausra vaxta í USD samkvæmt 5. gr. reglugerðarinnar. Í greininni kemur hins vegar ekkert fram um að draga skuli CDS álag Bandaríkjanna frá skuldatryggingarálagi Íslands og því verður ekki annað sé en að WACC nefndin hafi farið að ákvæðum reglugerðarinnar við ákvörðun álagsins.

Úrskurðarorð

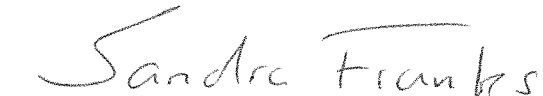
Hin kærða ákvörðun er felld úr gildi og lagt fyrir Orkustofnun að taka nýja ákvörðun að fengnu nýju mati sérfróðra aðila sbr. 2. tölul. 3. mgr. 12. gr. raforkulaga nr. 65/2003.



Pétur Örn Sverrisson
Formaður



Kristín Haraldsdóttir



Sandra Franks