

Úrskurður
úrskurðarnefndar raforkumála
í máli nr. 7/2025
Kæra Landsvirkjunar
á ákvörðun
Raforkueftirlitsins

Þann 4. mars 2026, kvað úrskurðarnefnd raforkumála upp eftirfarandi úrskurð vegna kæru Landsvirkjunar (kærandi), dags. 14. október 2025, á ákvörðun Raforkueftirlits Orkustofnunar (ROE), frá 15. september 2025. Málið hefur fengið númerið 7/2025.

I. Kæruefni og kröfur

Í máli þessu er kærð ákvörðun ROE, frá 15. september 2025, um setningu tekjumarka Landsnets fyrir tímabilið 2026-2030. Í hinni kærðu ákvörðun eru Landsneti sett tekjumörk og gerð grein fyrir forsendum þeirra. Tekjumörk samanstanda sem heild af rekstrarkostnaði, afskriftum og leyfðri arðsemi. Kærandi krefst þess aðallega að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi og lagt fyrir ROE að taka nýja ákvörðun á grundvelli 12. gr. raforkulaga og til vara að henni verði breytt þannig að sett verði skýr hagræðingarkrafa gagnvart flutningsfyrirtækinu. ROE krefst þess að hinni kærðu ákvörðun verði vísað frá þar sem kærandi sé ekki aðili máls og eigi ekki kæruaðild. Landsnet krefst þess að hin kærða ákvörðun verði staðfest.

II. Málsatvik

Ágreiningurinn í málinu snýst um hvort setning tekjumarka fyrir Landsnet, hafi verið í samræmi við raforkulög. Markmið með setningu tekjumarka er samkvæmt raforkulögum að hvetja til hagræðingar í rekstri flutningsfyrirtækisins og tryggja að tekjur þess séu í samræmi við kostað við þá þjónustu sem því er falið að veita, að teknu tilliti til arðsemi. Tekjumörk eru tvískipt, þ.e. annars vegar vegna flutnings til dreifiveitna og hins vegar til stórnótenda. Tekjumörk eru ákveðin út frá fjórum lögbundnum viðmiðum sem eru rekstrarkostnaður, arðsemi flutningsfyrirtækisins, afskriftir af fastafjármunum og skattar.

III. Málsástæður og rök kæranda

Í kæru kemur fram að ROE hafi með bréfi þann 15. september 2025, kynnt kæranda um tekjumörk Landsnets fyrir tímabilið 2026-2030. Kærandi krefst þess að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi og lagt fyrir ROE að taka nýja ákvörðun á grundvelli 12. gr. raforkulaga. Til vara krefst kærandi þess að hinni kærðu ákvörðun verði breytt þannig að sett verði skýr hagræðingarkrafa gagnvart flutningsfyrirtækinu á tímabilinu 2026-2030, skv. 4. mgr. 12. gr. raforkulaga og leiðrétt verði undirstaða rekstrarkostnaðar (viðráðanlegs/óviðráðanlegs og viðbótarliða) og rökstuðningur styrktur, þannig að ákvörðun rekstrarkostnaðar milli tekjutímabila verði í samræmi við lögmæt viðmið og markmið laganna um hagkvæmni og skilvirkni, sbr. 12. gr. raforkulaga.

Kærandi rekur hina kærðu ákvörðun en með henni hafi ROE sett Landsneti tekjumörk til fimm ára, sbr. 12. gr. raforkulaga. Þar sé m.a. ákvarðaður „settur rekstrarkostnaður“ á grundvelli fimm ára meðaltals 2020-2024, leiðréttur með VNV (651,0) og launavísitölu (1.084,6) í maí 2025, skilgreindur „óviðráðanlegur rekstrarkostnaður“ (fasteignagjöld, viðlagatrygging, eftirlitsgjald)

sem leggst ofan á meðaltalið og tekin inn „viðbót – nýjar eignir“ í rekstrarkostnað. Samtals settur rekstrarkostnaður fyrir tímabilið nemi 6.648.565 þús. kr. (2.738.096 þús. kr. vegna dreifiveitna og 3.910.469 þús. kr. vegna stórnotenda), samkvæmt ákvörðuninni.

Dregin séu saman heildartekjumörkin (rekstrarkostnaður, afskriftir, leyfð arðsemi o.fl.) og niðurstaðan sé 19.905.543 þús. kr. samtals. Þar sé einnig tekið fram að við útreikning á eignastofni sé miðað við meðalgengi USD í maí 2025 (129,08 kr./USD) og nýjustu ákvörðun ROE um WACC 2026 (30. apríl 2025).

Kærandi telur að markmið 12. gr. raforkulaga um hagkvæmni og hagræðingu hafi ekki verið uppfyllt. Ákvæði 12. gr. kveði á um að markmið tekjumarka sé að hvetja til hagræðingar og tryggja að tekjur flutningsfyrirtækis séu í samræmi við kostnað við lögbundna þjónustu, að teknu tilliti til arðsemi. Lögin geri jafnframt ráð fyrir að náist ekki markmið laganna um skilvirkni með afmörkun tekjumarkatímabíla, sé ROE heimilt að setja hagræðingarkröfu, sbr. 4. mgr. 12. gr. raforkulaga. Í hinni kærðu ákvörðun sé hins vegar engin hagræðingarkrafa gerð gagnvart Landsneti fyrir 2026-2030, þrátt fyrir að settur rekstrarkostnaður hækki verulega milli tekjumarkatímabíla og umfram almenna verðbólgu. Skorti þar að mati kæranda efnislega beitingu 4. mgr. 12. gr. og um leið raunhæfa hvata til hagræðingar.

Hin kærða ákvörðun útskýri ekki hvers vegna skilyrði 4. mgr. 12. gr. hafi ekki verið talin uppfyllt eða hvers vegna hagræðingarkrafa sé ekki sett, í ljósi þess að ROE noti að mestu vélræna beitingu sögulegs meðaltals með vísitöluleiðréttingu og leggi síðan við „óviðráðanlega“ liði og „viðbót-nýjar eignir“ án greinargóðrar greiningar á hagkvæmni rekstrarþátta yfir tímabil. Tölfræði- og vísitöluaðferðin ein og sér uppfylli að mati kæranda ekki markmið 12. gr. um að „hvetja til hagræðingar“ enda krefjist það efnislegrar greiningar á skilvirkni og samanburðar (t.d. á innri þróun rekstrarþátta, KPI-um og sambærilegum rekstri).

Loks telur kærandi ekkert gagnsæi vera um eignastofn Landsnets sem miðað sé við í tekjumarkautreikningi.

Kærandi fer einnig yfir efni raforkutílskipunar 2009/72/EB en samkvæmt dómi Evrópudómstólsins í máli C-718/18, beri eftirlitsaðila á raforkumarkaði (ROE, e. National Regulatory Authority eða NRA), að hafa einkarétt og fullt svigrúm til að ákveða gjöld eða að lágmarki aðferðarfræði þeirra og taka sjálfstæðar ákvarðanir án íhlutunar löggjafa, ráðherra eða annarra stjórnðslyuaðila um efnisleg viðmið sem móti útkomuna. Sérstaklega sé áréttað að 37. gr. raforkutílskipunarinnar feli NRA að „festa eða samþykkja“ gjöld eða aðferðarfræði og að aðskilnaður frá pólitískum aðilum verði að vera raunhæfur og virkur. Ef bindandi töluleg viðmið eða reglur, sem skerði matsheimild NRA, séu fyrirfram ákveðin utan regluverks NRA sjálfs, brjóti sú framkvæmd í bága við tílskipunina eins og hún sé túlkuð í dómnum.

Kærandi telur ljóst að 12. gr. raforkulaga og reglur um tekjumörk festi lykilþætti við útreikning, t.d. meðferð rekstrarkostnaðar og yfirfærslu tekna, með þeim hætti að svigrúm ROE til sjálfstæðrar reglusetningar og mats sé of þröngt. Slík forskrift í lögum eða reglugerð, sem hafi úrslitaáhrif á gjalddöku samræmist ekki kröfum tílskipunarinnar.

Í hinni kærðu ákvörðun um tekjumörk 2026-2030 sé stuðst við fyrirfram skilgreind viðmið sem hafi afgerandi áhrif á leyfilegar tekjur, m.a. sérstaka framsetningu „leigueigna“ sem arðsemi auk afskrifta og aðskilinn lið „Viðbót – nýjar eignir“. Slík lögákveðin viðmið, sem takmarki svigrúm ROE og auki hættu á tvítalningu bendi óneitanlega til ósamræmis við fyrrgreindar

kröfur EES réttar um sjálfstæði ROE. Fyrirkomulag 12. gr. raforkulaga feli því í sér óheimilt inngrip ráðherra á sviði sem eigi að vera á fullu forræði ROE.

Réttindi þeirra sem greiði gjöldin um fullt gagnsæi og rétt til að láta reyna á réttmæti við útreikninga séu tryggð í tilskipuninni. Framsetning Landsnets og ROE sé í engu samræmi þar við og vanti grundvallarupplýsingar sem fyrri segi um eignastofn félagsins og samspil við túlkun ákvæða um kerfisframlag.

Kærandi telur einnig rökstuðning fyrir „óviðráðanlegum“ rekstrarkostnaði og „viðbótar“ liðum vera ófullnægjandi. ROE flokki fasteignagjöld, viðlagatryggingu og eftirlitsgjald sem „óviðráðanlegan rekstrarkostnað“ og láti þá liði leggjast ofan á sögulegt meðaltal (2020-2024). Þá bæti ROE við liðnum „viðbót – nýjar eignir“ inn í rekstrarkostnað. Skýringar í hinni kærðu ákvörðun takmarkist við almennar tilvísanir í lagabreytingar og „leiðbeiningar“ ROE án efnislegrar greiningar á umfangi, tvítalningu áhættu eða því hvort og að hvaða marki þessir liðir væru þegar að hluta í sögulegu meðaltali eða kæmu frekar fram í öðrum tekjumarkaliðum (t.d. afskriftum/leigu). Meðferð þessara liða leiði þannig til hækkunar rekstrargrunns án sýnilegs rökstuðnings um afmörkun þess kostnaðar eða áhættu á tvítalningu. Jafnframt sé engin umfjöllun eða sýnileg áhrif af þeirri framkvæmd sem Landsnet hafi viðhaft síðustu ár vegna innheimtu á kerfisframlagi sem numið hafi nánast öllum kostnaði við nýjar tengingar.

Kærandi telur leiðréttingu m.t.t. vísitölu neysluverðs og launavísitölu ekki vera rétta á tæknilegum forsendum en ekki liggi fyrir efnislegar röksemdir fyrir því að heildarhækkun rekstrarkostnaðar milli tímabila sé í samræmi við lögmæt markmið 12. gr. raforkulaga um hagkvæmni. Að leggja vísitöluhækkun ofan á meðaltal og á það óviðráðanlega liði og „viðbót-nýjar eignir“, án ítarlegrar skoðunar geti leitt til kerfisbundinnar uppsöfnunar kostnaðargrunns sem leiði á engan hátt til skilvirkni.

Hvað varði skiptingu rekstrarkostnaðar og gagnsæi um forsendur þá byggji ROE skiptingu rekstrarkostnaðar milli stórnotenda og almennra notenda á „raunverulegum skiptihlutföllum“ ársins 2024 við setningu tekjumarka og boði að leiðrétta við uppgjör ár hvert m.t.t. til raunverulegra skiptihlutfalla. Hin kærða ákvörðun sýni þó ekki fram á hvort þessi nálgun leiði til hlutlægrar og stöðugar kostnaðarskiptingar yfir fimm ára tímabil, né hvort tilefni sé til að beita vægi sem dragi úr skekkju hvers árs eða breytinga sem stafi af tímabundnum þáttum.

Í ljósi verulegrar hækkunar heildarrekstrarkostnaðar skorti að mati kæranda með öllu skýringar sem geri hagaðilum kleift að sannreyna eðlilegt samræmi milli notendahópa með tilliti til raunverulegrar þjónustu og hagræðingar.

Um leyfða arðsemi (WACC) og gjaldmiðilsforsendur bendir kærandi á að ROE byggji leyfða arðsemi 2026 á nýjustu WACC ákvörðun dags. 30. apríl 2025 og meti eignastofn 1. janúar 2025, miðað við meðalgengi USD í maí 2025 (129,08). Það sé eðlileg framkvæmd, en hin kærða ákvörðun skýri ekki nægilega hvernig hækkandi rekstrarliðir (sem færðir séu undir rekstrarkostnað) séu samræmdir annars vegar við afskriftir/leigu (sem endurspegli fjárfestingar) og hins vegar við WACC/leyfða arðsemi, þannig að komið sé í veg fyrir tvítalningu eða ójafnræði milli liða. Leigueignir séu þegar reiknaðar sem arðsemi og afskriftir. Því verði að tryggja að sami kostnaður birtist ekki að auki í rekstrarliðunum. Nánar tiltekið þurfi að draga skýrt frá allan viðbótarkostnað vegna nýrra eigna sem sé færður undir „viðbót-nýjar eignir“, svo sami liður sé ekki talinn tvisvar. Að öðrum kosti sé raunhæf hætta á að tekjumörk verði of há.

Í ljósi alls framangreinds telur kærandi að hin kærða ákvörðun sé haldin verulegum annmörkum. Markmið og beiting 12. gr. raforkulaga um hagkvæmni og hagræðingu komi ekki fram með fullnægjandi hætti, hagræðingarkrafa hafi ekki verið sett þrátt fyrir verulega hækkun rekstrarkostnaðar milli tímabila, rökstuðningi fyrir flokkun og meðferð rekstrarliða (þ.m.t. „óviðráðanlegum“ og „viðbót-nýjar eignir“) sé áfátt og forsendur skiptingar og samræmi milli rekstrarliða, afskrifta/leigu og leyfðrar arðsemi séu ekki nægilega skýrar til að útiloka tvítalningu og ofmat tekjumarka.

Leggur kærandi til að (i) sett verði hagræðingarkrafa skv. 4. mgr. 12. gr. raforkulaga, (ii) rekstrargrunnur verði endurákvæðaður í samræmi við markmið 12. gr. um hagkvæmni og (iii) tryggt verði skýrt samræmi milli rekstrarkostnaðar, afskrifta/leigu og leyfðrar arðsemi.

IV. Athugasemdir Raforkueftirlitsins

Kæran var send ROE til athugasemda þann 17. október 2025 og bárust þær þann 12. nóvember 2025. Þar kemur m.a. fram að með vísan til úrskurðar nefndarinnar nr. 3/2014, krefst ROE þess að vísa beri kærunni frá. Í þeim úrskurði hafi stórnótandi kært ákvörðun Orkustofnunar um tekjumörk flutningsfyrirtækisins fyrir tekjumarkatímabilið 2011-2015. Kærunni hafi verið vísað frá á þeim grundvelli að kærandi hafi ekki átt aðild að ákvörðun um setningu tekjumarka.

Í rökstuðningi úrskurðarnefndar kemur fram að hlutverk Orkustofnunar (nú ROE) tengt gjaldskrá flutningsfyrirtækisins sé bundið við ákvörðun tekjumarka og eftirlit með því að gjaldskráin uppfylli kröfur raforkulaga. Nefndin staðfesti að ákvörðun tekjumarka sé stjórnvaldsákvörðun auk þess að einstakir þættir við undirbúning þeirrar ákvörðunar geti talist stjórnvaldsákvörðun. Að mati nefndarinnar leiði það hins vegar ekki af sjálfu sér að einstakir notendur raforku eigi aðild að öllum ákvörðunum sem tengist setningu tekjumarka. Í þessu samhengi vísi nefndin til úrskurðar nr. 3/2012, þar sem Samál (fyrir hönd stórnótenda) hafi kært ákvörðun Orkustofnunar um leyfða arðsemi flutningsfyrirtækis og dreifiveitna. Úrskurðarnefnd hafi bent á að málsmeðferð við töku ákvörðunar um arðsemi sé ólík töku ákvörðunar um tekjumörk þar sem beinlínis sé gert ráð fyrir því í raforkulögum að haft sé samráð við hagsmunaaðila við ákvörðunartöku. Nefndin hafi bent á að löggjafinn hafi ekki gert ráð fyrir aðkomu stórnótenda að mati Orkustofnunar á kostnaðaruppbyggingu.

Kærandi sé framleiðandi raforku og verði ekki séð að önnur sjónarmið geti átt við um aðild hans að hinni kærðu ákvörðun enda sé ekki gert ráð fyrir samráði við neina mögulega hagsmunaaðila við undirbúning og töku ákvörðunar um tekjumörk. Ákvörðun um tekjumörk beinist að flutningsfyrirtækinu einu og verði ekki séð að aðrir en flutningsfyrirtækið sjálft geti átt aðild að kærumáli um slíka ákvörðun. Þá hafi kærandi ekki fært nein rök fyrir því í kæru á hvaða grundvelli hann byggji aðild sína að málinu og þá einkum hvaða einstaklegu, beinu og lögvörðu hagsmuni hann kunni að hafa vegna hinnar kærðu ákvörðunar. Með vísan til þess ber að mati ROE að vísa kærunni frá.

Efnisleg afstaða ROE til kæru:

Verði ekki fallist á að vísa málinu frá telur ROE rétt að koma á framfæri efnislegum andmælum við kæru.

Kærandi bendir á að samkvæmt 12. gr. raforkulaga sé markmið tekjumarka að hvetja til hagræðingar og tryggja að tekjur flutningsfyrirtækisins séu í samræmi við kostnað um lögbundna þjónustu, að teknu tilliti til arðsemi. Þá geri raforkulög ráð fyrir að náist markmið

laganna um skilvirkni ekki með afmörkun tekjumarkatímabila sé ROE heimilt að setja hagræðingarkröfu, sbr. 4. mgr. 12. gr. laganna.

Af kæru megi ráða að sú staðreynd að ROE hafi ekki sett flutningsfyrirtækinu hagræðingarkröfu sé ein af þeim málsástæðum sem kærandi byggir kröfu sína um ógildingu á. Þannig sé það mat kæranda að þessi staðreynd sé annmarki sem leiða eigi til ógildingar hinnar kærðu ákvörðunar. ROE mótmælir þessu og bendir á að ákvæði 4. mgr. 12. gr. raforkulaga sé heimildarákvæði fyrir ROE til þess að setja flutningsfyrirtækinu hagræðingarkröfu ef markmið raforkulaga um skilvirkni í rekstri flutningsfyrirtækisins náist ekki með afmörkun tekjumarkatímabila. Þannig feli ákvæðið ekki í sér skyldu til þess að setja hagræðingarkröfu á flutningsfyrirtækið.

ROE bendir á að núgildandi ákvæði 4. mgr. 12. gr. raforkulaga hafi komið inn í raforkulög með 8. gr. breytingarlaga nr. 74/2021. Í athugasemdum í greinargerð með breytingarlögum sé farið yfir umsagnir hagsmunaaðila við frumvarpið. Þar sé m.a. fjallað um ábendingar hagsmunaaðila þar sem lagt sé til að Orkustofnun verði gert skylt að setja hagræðingarkröfu. Þá sé einnig lagt til að gengið verði lengra varðandi hagræðingarkröfu þannig að viðskiptavinir Landsnets geti kallað eftir hagræðingarkröfu. Í athugasemdum í greinargerð komi jafnframt fram að það sé mat ráðuneytisins, með vísan til sjónarmiða um meðalhóf, að ekki sé ástæða til að ganga svo langt eins og hagsmunaaðilar leggi til. Af þessu megi ráða að hvorki hafi staðið til að leggja skyldu á ROE um að leggja hagræðingarkröfu á flutningsfyrirtækið né að heimila viðskiptavinum flutningsfyrirtækisins að fara fram á slíkt.

Þá geri ákvæði 4. mgr. 12. gr. raforkulaga ekki ráð fyrir því að ákvörðun um hagræðingarkröfu sé hluti af ákvörðun um setningu tekjumarka. Í ákvæðinu komi fram að ákvörðun um hagræðingarkröfu skuli taka eigi síðar en sex mánuðum eftir að nýtt tekjumarkatímabil hefjist og hafi ákvörðunin áhrif á tekjumörk frá og með öðru ári þess tímabils og fram til annars árs næsta tekjumarkatímabils. Nýtt tekjumarkatímabil Landsnets hafi hafist þann 1. september 2025, og því skuli ROE taka ákvörðun um hagræðingarkröfu eigi síðar en 1. mars 2026. ROE vinni nú að skilvirknigreiningu og hafi ekki verið tekin afstaða til þess hvort gerði verði hagræðingarkrafa.

Samkvæmt 4. mgr. 12. gr. raforkulaga skuli ROE tilkynna flutningsfyrirtækinu með hæfilegum fyrirvara um setningu markmiðs um hagræðingu og gæta andmælaréttar í samræmi við stjórnisýslulög. Ekki sé gert ráð fyrir því í lögnum að samráð sé haft við viðskiptavinum flutningsfyrirtækisins við þá vinnu.

Varðandi ábendingu kæranda um skort á gagnsæi um eignastofn Landsnets vísar ROE til 2. tl. 3. mgr. 12. gr. raforkulaga þar sem fram komi að tekjumörk flutningsfyrirtækisins skuli ákveðin m.a. út frá arðsemi flutningsfyrirtækisins af flutningsstarfsemi sem skuli vera sem næst vegnum fjármagnskostnaði.

Það sé afstaða kæranda að 12. gr. raforkulaga og reglur um tekjumörk festi lykilþætti við útreikning, t.d. rekstrarkostnaðar og yfirfærslu tekna með þeim hætti að svigrúm ROE til sjálfstæðrar reglusetningar og mats sé of þröng. Að mati kæranda samræmist slík forskrift í lögum, eða reglugerð, sem hefur úrslitaáhrif á gjaldtöku ekki kröfum tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2009/72/EB um sameiginlegar reglur um innri markaðinn fyrir raforku og niðurfellingu tilskipunar 2003/54/EB (raforkutilskipunin). Vísar kærandi m.a. til dóms Evrópudómstólsins í máli C-718/2018 og byggir á því að ef bindandi töluleg viðmið eða reglur, sem skerði matsheimildir eftirlitsfyrivaldsins, séu fyrirfram ákveðin utan regluverks eftirlitsfyrivaldsins brjóti sú framkvæmd í bága við 37. gr. raforkutilskipunarinnar. Af kæru

megi ráða að afstaða kæranda sé að ákvæði raforkutílskipunarinnar, einkum 37. gr. hafi ekki verið réttilega innleidd í landsrétt þar sem ákvæði 12. gr. raforkulaga, um setningu tekjumarka, bindi hendur ROE við töku ákvörðunar um setningu tekjumarka flutningsfyrirtækisins. Þannig sé sjálfstæði ROE ekki tryggt með fullnægjandi hætti í samræmi við kröfur raforkutílskipunarinnar.

Í athugasemdum ROE kemur einnig fram að ROE taki í sjálfu sér ekki afstöðu til málsástæðna kæranda um það hvort íslensk löggjöf innleiði einstök ákvæði raforkutílskipunarinnar með fullnægjandi hætti enda sé það mat ROE að slíkt álitaefni geti ekki haft áhrif á það hvort fallast eigi á kröfu kæranda um ógildingu hinnar kærðu ákvörðunar.

ROE bendir á að samkvæmt 3. gr. laga nr. 2/1993, um Evrópska efnahagssvæðið skal skýra lög og reglur, að svo miklu leyti sem við eigi, til samræmis við EES samninginn og þær reglur sem á honum byggja. Í samræmi við dómaframkvæmd geti röng innleiðing EES reglna ekki leitt til þess að fyrirtæki geti byggt beinan rétt fyrir dómstólum landsins á ákvæðum sem ekki hafi verið réttilega innleidd. Hin kærða ákvörðun sé byggð á 12. gr. raforkulaga. Jafnvel þó dómstólar myndu komast að þeirri niðurstöðu að ákvæðið innleiddi ekki ákvæði 37. gr. raforkutílskipunarinnar með réttum hætti þá hefði það ekki þau áhrif að beita ætti óinnleiddum eða ranglega innleiddum EES reglum við úrlausn mála.

ROE bendir einnig á að reynt hafi á það álitaefni sem kærandi byggir á með óbeinum hætti í dómi Hæstaréttar nr. 2/2024 (Landsnet og Orkustofnun gegn Landsvirkjun). Í málinu hafi því m.a. verið haldið fram af Landsneti og Orkustofnun að ákvæði a liðar 1. mgr. 37. gr. raforkutílskipunarinnar um starfssvið eftirlitsaðilans hafi verið túlkað þannig af Evrópudómstólnum að ákvörðun um eða samþykkt á gjaldskrá flutningsfyrirtækisins væri á forræði eftirlitsaðilans. Því væri ekki heimilt að mæla með ítarlegum hætti um þessa þætti í lögum umfram það sem telja mætti til almennrar stefnumörkunar, sbr. dóm Evrópudómstólsins í máli C-718/18. Kærandi hafi mótmælt þessum málatilbúnaði og haldið því fram að 37. gr. raforkutílskipunarinnar takmarkaði ekki áskilnað um að gjaldtaka vegna aflgjalds fyrir innmötun þyrfti að koma fram með skýrum hætti í lögum. Að mati kæranda væri ákvæði 12. gr. a raforkulaga skýrt og benti hann á að 33. gr. raforkutílskipunarinnar um sjálfstæði eftirlitsaðilans fæli ekki í sér að eftirlitsaðilar væru óbundnir af lögum eða viðmiðum sem þar væru sett. Af dómi Hæstaréttar megi ráða að það hafi verið mat dómsins að ekki beri að túlka niðurstöðu Evrópudómstólsins í máli C-718/18 með svo þröngum hætti að óheimilt væri að tiltaka í lögum mælikvarða sem varði gjaldtöku flutningsfyrirtækisins. Þrátt fyrir að dómur Hæstaréttar hafi fjallað um lögmæti gjaldskrár flutningsfyrirtækisins, en ekki setningu tekjumarka, megi líta svo á að dómurinn hafi ákveðið fordæmisgildi þegar komi að ákvörðun um setningu tekjumarka enda séu nán tengsl á milli tekjumarka og gjaldskrár flutningsfyrirtækisins, sbr. 1. mgr. 12. gr. raforkulaga, þar sem fram komi að flutningsfyrirtækið skuli setja gjaldskrá vegna þjónustu sinnar í samræmi við tekjumörk skv. 12. gr.

Með vísan til framgreinds mótmælis ROE málsástæðum kæranda um að fella beri hina kærðu ákvörðun úr gildi á grundvelli meints ósamræmis milli ákvæða raforkulaga og EES reglna.

Hvað varðar málsástæður kæranda um óviðráðanlegan rekstrarkostnað og viðbótarliði þá mótmæli ROE þeim fullyrðingum og vísar til þess að óviðráðanlegur rekstrarkostnaður hafi verið tekinn út úr meðaltali við setningu tekjumarka. Engir liðir teljist lengur frádráttarbærir við setningu tekjumarka ólíkt því sem verið hafi við setningu tekjumarka fyrir tímabilið 2021-2025. Þess vegna birtist þeir liðir sérstaklega sem viðmiðunargildi. Við útreikning á óviðráðanlegum rekstrarkostnaði sé notast við 2024 gildin sem viðmiðunargildi og ekki stuðst við meðaltal

rekstrarkostnaðar fyrir tímabilið 2021-2025, eins og gert sé með heimfæranlegan rekstrarkostnað. Þetta sé óviðráðanlegur rekstrarkostnaður sem fyrirtækið hafi ekki stjórn á og því sé árið á undan notað sem viðmið í stað þess að taka fimm ára sögulegt meðaltal. Óviðráðanlegur rekstrarkostnaður sé endurkræfur kostnaður sem sé hægt að innheimta fyrir strax (e.pass-through).

Heimfæranlegur rekstrarkostnaður byggji á fimm ára meðaltali til að jafna sveiflur og hvetja til skilvirkni, en óviðráðanlegur rekstrarkostnaður sé reiknaður út frá liðnu ári (2024) þar sem hann endurspegli raunveruleg ytri útgjöld sem fyrirtækið hafi ekki stjórn á. Viðbótarrekstrarkostnaði vegna nýrra eigna sé bætt við til að mæta rekstrarútgjöldum sem tengist nýjum mannvirkjum sem ekki komi fram í sögulegu meðaltali.

Þessi skýra aðgreining milli heimfæranlegs rekstrarkostnaðar og óviðráðanlegs rekstrarkostnaðar, og fjármagnsliða, tryggi að tekjumörkin endurspegli heildarkostnað einu sinni, án tvítalningar, og stuðli að bæði réttlátri endurheimt kostnaðar og hvata til hagkvæmni. Kærandi geri athugasemd við að í hinni kærðu ákvörðun sé engin umfjöllun eða sýnileg áhrif af þeirri framkvæmd sem Landsnet hafi viðhaft síðustu ár vegna innheimtu á kerfisframlagi. Að mati ROE byggji athugasemdin á misskilningi og bendir á að við árlegt uppgjör tekjumarka sé tekið tillit til kerfisframlags sem hluta af tekjum, þannig sé tryggt að leyfðar tekjur fyrirtækisins séu ekki umfram tekjumörk vegna kerfisframlags og kerfisframlag hafi þannig ekki áhrif á setningu rekstrarkostnaðar.

Kærandi bendir á að með því að leggja vísitöluhækkun ofan á meðaltal og á „óviðráðanlega“ liði og „viðbót-nýjar eignir“ án ítarlegrar skoðunar geti leitt til kerfisbundinnar uppsöfnunar kostnaðargrunns sem leiði á engan hátt til skilvirkni. Að mati ROE gæti hér misskilnings. Núvirðing á tekjumörkum fari fram skv. ákvæðum 12. gr. raforkulaga, og sé sú núvirðing framkvæmd fyrir ár hvert en ekki lögð ofan á meðaltal. Hvað varði óviðráðanlega kostnaðarliði þá nái þeir yfir kostnað sem skilgreindur sé af hinu opinbera og sé utan ákvörðunarvalds fyrirtækisins. Hins vegar sé viðbótarrekstrarkostnaður sá kostnaður sem bætist við vegna stórra fjárfestinga. Kveðið sé á um óviðráðanlegan kostnað og viðbótarrekstrarkostnað í 12. gr. raforkulaga. ROE skoði ofangreinda kostnaðarliði við uppgjör tekjumarka hverju sinni.

Í kæru komi fram að ROE byggji skiptingu rekstrarkostnaðar milli stórnotenda og almennra notenda á „raunverulegum skiptihlutföllum“ ársins 2024 við setningu tekjumarka og boði að leiðrétta við uppgjör ár hvert m.t.t. raunverulegra skiptihlutfalla. Það sé afstaða kæranda að í ljósi verulegrar hækkunar á heildarrekstrarkostnaði skorti með öllu skýringar sem geri hagaðilum kleift að sannreyna eðlilegt samræmi milli notendahópa með tilliti til raunverulegrar þjónustu og hagræðingar.

ROE bendir á að við uppgjör tekjumarka sl. ár hafi fylgiskjal verið birt af eftirlitinu með ítarlegum skýringum á skiptihlutföllum milli notendahópa. Í hinni kærðu ákvörðun sé vísað í uppgjör tekjumarka. Skiptihlutföllin byggist ýmist á uppsettu afli í flutningskerfi, eða deildarskiptingu rekstrarkostnaðar, eða skv. samningum um leigueignir eftir því sem við eigi og rekjanlegt sé í fyrnefndu fylgiskjali við uppgjör tekjumarka. Þetta tryggi að skipting milli stórnotenda og dreifiveitna sé í samræmi við raunverulegan rekstur. Sé því ekki rétt að halda því fram að þessi aðferðarfræði tryggi ekki stöðugleika. Upplýsingar um tekjumörk séu einnig aðgengileg á vefsíðu Landsnets.

Varðandi málsástæður kæranda um leyfða arðsemi og gjaldmiðilsforsendur þá telur hann hina kærðu ákvörðun ekki skýra nægilega hvernig hækkandi rekstraliðir (sem færðir séu undir

rekstrarkostnað) séu samræmdir annars vegar við afskriftir/leigu (sem endurspegli fjárfestingar) og hins vegar WACC/leyfð arðsemi, þannig að komið sé í veg fyrir tvítalningu eða ójafnræði milli liða. „Leigueignir“ séu þegar reiknaðar sem arðsemi og afskriftir. Að mati kæranda verði þannig að tryggja að sami kostnaður birtist ekki að auki í rekstrarliðunum. ROE telur þessa málsástæðu kæranda byggða á misskilningi. Hin kærða ákvörðun um setningu tekjumarka fyrir tekjumarkatímabilið 2026-2030, feli ekki sér ákvörðun um leyfða arðsemi. Í hinni kærðu ákvörðun sé sett fram skýringarmynd ásamt texta þar sem fram komi að samkvæmt 12. gr. raforkulaga samanstandi tekjumörk sem heild af rekstrarkostnaði, afskriftum og leyfðri arðsemi.

Kærandi geri einnig varakröfu og mótmælir ROE henni. Það sé afstaða ROE að það geti ekki verið lögbundið hlutverk úrskurðarnefndar að taka nýjar ákvarðanir eða breyta kærðri ákvörðun með þeim hætti sem kærandi fari fram á. Hlutverk úrskurðarnefndar sé samkvæmt 1. mgr. 30. gr. raforkulaga að úrskurða í kærumálum vegna stjórnvaldsákvarðana sem teknar séu á grundvelli laganna. Hlutverk nefndarinnar sé bundið við að fjalla um lögmæti og málsmeðferð einstakra stjórnvaldsákvarðana en ekki að endurmeta eða endurákvarða í máli sem ROE hafi tekið ákvörðun í.

Þrátt fyrir að ákvæði 26. gr. stjórnsýslulaga feli í sér heimild fyrir æðra sett stjórnvald til þess að breyta stjórnvaldsákvarðun verði að líta svo á að fyrir hendi sé venja um að úrskurðarnefnd leggi aðeins mat á hvort staðfesta beri kærða ákvörðun, hvort fella eigi hana úr gildi að hluta til eða í heild eða vísa kæru frá. Í framkvæmd hafi úrskurðarnefnd til þessa, aðeins endurskoðað lögmæti kærðra ákvarðana en ekki tekið nýjar ákvarðanir.

Ekki verði séð hvernig úrskurðarnefnd geti tekið stjórnvaldsákvarðun sem feli í sér að leggja hagræðingarkröfu á flutningsfyrirtækið eða hvernig úrskurðarnefnd geti leiðrétt undirstöðu rekstrarkostnaðar og styrkt rökstuðning með þeim hætti sem kærandi fari fram á.

Að því er varði hagræðingarkröfu þá séu lögbundin skilyrði fyrir því hvernig standa eigi að undirbúningi við töku ákvörðunar um hagræðingu í rekstri flutningsfyrirtækisins. Hagræðingarkrafa skuli byggjast á sjónarmiðum sem grundvallist á skilvirkni í sambærilegum rekstri, auk þess sem taka skuli mið af undangengnu hagrænu mati. Við töku ákvörðunar um hagræðingarkröfu sé ROE heimilt að kalla eftir og taka mið af mati sérfróðra aðila um markmið um hagræðingu.

Úrskurðarnefnd hafi hvorki nauðsynlegar upplýsingar né aðstæður að öðru leyti til þess að fara í gegnum það lögbundna ferli sem áskilið sé skv. 4. mgr. 12. gr. raforkulaga. Þá sé það áréttað sem áður hafi komið fram að ákvörðun um hagræðingarkröfu sé ekki hluti af ákvörðun um setningu tekjumarka og þá sé sá frestur sem ROE hafi til þess að taka slíka ákvörðun ekki liðinn.

Að mati ROE eigi sambærileg sjónarmið við um síðari lið varakröfu kæranda þar sem þess er krafist að úrskurðarnefnd leiðrétti undirstöðu rekstrarkostnaðar og styrki rökstuðning með þeim hætti að ákvörðun rekstrarkostnaðar milli tekjutímabila verði í samræmi við lögmæt viðmið og markmið laganna um hagkvæmni og skilvirkni, sbr. 12. gr. raforkulaga. Af kærinni megi þó ráða að kærandi fari fram á að nefndin breyti forsendum fyrir hinni kærðu ákvörðun. Rétt eins og áður hafi verið bent á varðandi hagræðingarkröfu verði ekki séð að úrskurðarnefnd hafi nauðsynlegar upplýsingar eða aðstæður að öðru leyti til þess að taka nýja ákvörðun um setningu tekjumarka fyrir tímabilið 2026-2030.

Að lokum vill ROE árétt það mat að ekki séu fyrir hendi þeir efnislegu annmarkar sem kærandi haldi fram og því beri að staðfesta hina kærðu ákvörðun.

V. Athugasemdir Landsnets

Kæran var send Landsneti til athugasemda þann 17. október 2025, og bárust þær þann 10. nóvember 2025, ásamt fylgigögnum.

Í athugasemdum Landsnet er fjallað almennt um kröfugerð kæranda. Kærandi virðist að mati Landsnets byggja á því að ógilda eigi hina kærðu ákvörðun þar sem rökstuðningi sé ábótavant. Landsnet telur að ekki hafi komið fram nein lögmæt sjónarmið sem réttlætt geti að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi. Þvert á móti telur Landsnet að hin kærða ákvörðun byggji á skýrum lagaheimildum í 12. gr. raforkulaga, sem kveði á um að tekjumörk skuli ákveðin á fimm ára fresti, að teknu tilliti til meðalrekstrarkostnaðar síðustu fimm ára með leiðréttingu vegna verðlagsbreytinga, óviðráðanlegs rekstrarkostnaðar sem skilgreindur sé af hinu opinbera og viðbótarrekstrarkostnaðar vegna áhrifa stórra fjárfestinga á rekstrarkostnað flutningsfyrirtækis, leigukostnaðar eða samþykktar kostnaðar vegna rannsókna- og þróunarverkefna, sbr. 2. og 3. mgr. 12. gr. laganna. Virðist raunar sem kærandi telji að hin kærða ákvörðun hafi átt að vera önnur án þess þó að vísa til sjónarmiða sem bendi til þess að hún sé af einhverjum ástæðum röng.

Varðandi varakröfu kæranda bendir Landsnet á að samkvæmt 4. mgr. 12. gr. raforkulaga sé „heimilt“ en ekki skylt að setja flutningsfyrirtæki markmið um hagræðingu, þ.e. hagræðingarkröfu ef tiltekna forsendur séu fyrir hendi. Engar slíkar forsendur liggi fyrir í þessu tilviki. Sé þannig um að ræða undantekningarreglu enda komi sérstaklega fram í frumvarpi til laga nr. 74/2021, að skýr og málefnaleg rök þurfi að liggja fyrir ákvörðun um hagræðingarkröfu og gæta skuli sérstaklega að andmælarétti þess aðila sem slík ákvörðun beinist að.

Landsnet kveðst enn fremur ekki átta sig á með hvaða hætti úrskurðarnefnd geti orðið við „tillögum“ kæranda um að nefndin leiðrétti undirstöðu rekstrarkostnaðar, þ.e. breytt efnisatriðum á mati ROE við ákvörðunartöku sína. Telur Landsnet að kærandi sé að óska eftir að úrskurðarnefnd, sem sé sjálfstæð og óháð úrskurðarnefnd, gangi út fyrir valdheimildir sínar en nefndin fer samkvæmt 30. gr. raforkulaga með eftirlit með lögmæti og málsmeðferð stjórnvaldsákvæðana sem teknar séu á grundvelli raforkulaga. Í því felist að úrskurðarnefnd sem æðra stjórnvald meti hvort hin kærða ákvörðun sé byggð á málefnalegum sjónarmiðum og sé þar með lögmæt en gangi ekki lengra og taki í reynd nýja ákvörðun sem byggji á öðrum efnistöfum heldur en hin kærða ákvörðun.

Á grundvelli 2. máls. 1. mgr. 22. gr. stjórnsýslulaga skal í rökstuðningi ákvörðunar stjórnvalds sem byggji á mati aðeins „greina frá þeim meginsjónarmiðum sem ráðandi voru við matið“. Kærandi hefði því getað krafist þess að ROE rökstuddi hina kærðu ákvörðun skriflega hafi honum fundist rökstuðning vanta.

Að mati Landsnets hafi kærandi ekki sýnt fram á að nokkur efnislegur eða málefnalegur annmarki réttlæti ógildingu hinnar kærðu ákvörðunar.

Hvað varðar einstakar málsátæður kæranda þá rekur Landsnet þær sérstaklega.

Vegna málsátæðu kæranda um að markmið 12. gr. raforkulaga séu ekki uppfyllt bendir Landsnet á að markmið með setningu tekjumarka sé að hvetja til hagræðingar í rekstri flutningsfyrirtækisins og að tryggja að tekjur þess séu í samræmi við kostnað við þá þjónustu

sem því sé falið að veita, að teknu tilliti til arðsemi. Setning tekjumarka sé því í eðli sínu hagræðing. Til að ná fram þessu markmiði um hagræðingu og skilvirkni í rekstri flutningsfyrirtækisins séu tekjumörk afmörkuð í tímabil, þ.e. tekjumarkatímabil sem hin kærða ákvörðun feli í sér.

Samkvæmt 4. mgr. 12. gr. raforkulaga sé ROE heimilt en ekki skylt að setja flutningsfyrirtækinu markmið um hagræðingu. Ekki séu lagðar sérstakar skyldur á ROE að útskýra nánar í hinni kærðu ákvörðun hvers vegna skilyrði 4. mgr. séu ekki talin uppfyllt eða hvers vegna hagræðingarkrafa hafi ekki verið sett eins og kærandi nefni í kæru. Þvert á móti komi fram í greinargerð um 12. gr. með breytingarlögum nr. 74/2021, þar sem umræddri heimild ROE hafi verið bætt við lögin, sbr. 7. gr. þeirra, að heimildinni skuli beitt að því tilskyldu að talin séu skýr og málefnaleg rök fyrir slíkri ákvörðun og að gætt sé að andmælarétti þess aðila sem ákvörðun beinist að.

Sé þessi málsástæða kæranda um að það að setja ekki fram hagræðingarkröfu feli í sér brot á 12. gr. raforkulaga, ekki rétt. Um sé að ræða heimild en ekki skyldu fyrir ROE sem hafi svigrúm til mats. Bendir Landsnet á að ákvörðun um hagræðingarkröfu skuli tekin eigi síðar en sex mánuðum eftir að nýtt tekjumarkatímabil hefjist og hafi hún áhrif á tekjumörk frá og með öðru ári þess tímabils og fram til annars árs næsta tekjumarkatímabils, sbr. 5. málsl. 4. mgr. 12. gr. raforkulaga. Af ákvæðinu verði ráðið að engin skylda hvíli á ROE að taka ákvörðun um hagræðingu við ákvörðun tekjumarka fyrir nýtt tekjumarkatímabil en eftirlitið hafi heimild til þess fram á mitt næsta ár. Séu því ekki forsendur til að verða við kröfu kæranda um að fella hina kærðu ákvörðun úr gildi á grundvelli þessa.

Þótt það komi ekki fram í hinni kærðu ákvörðun þá þýði það ekki að ekki sé til staðar hagræðing í rekstri flutningskerfis Landsnets. Landsnet hafi skilað ROE ítarlegum gögnum um greiningu á rekstrarkostnaði og þróun hans.

Varðandi fullyrðingu kæranda um að ekkert gagnsæi sé um eignastofn Landsnets er vísað til 2. tl. 3. mgr. 12. gr. raforkulaga sem fjalli um að tekjumörk flutningsfyrirtækis skulu ákveðin m.a. út frá arðsemi flutningsfyrirtækis af flutningsstarfsemi sem skuli vera sem næst vegnum fjármagnskostnaði. Arðsemi til grundvallar tekjumörkum skuli vera jöfn hlutföll milli annars vegar hagnaðar fyrir fjármagnstekjur og fjármagnsgjöld og hins vegar bókfærðs virðis fastafjármuna sem nauðsynlegir eru til reksturs flutningskerfis.

Landsnet birti auk þess árlega upplýsingar um eignastofn sinn á heimasíðu. Fjárfestingar Landsnets í flutningskerfinu séu þá háðar leyfi ROE eða byggðar á samþykki ROE á kerfisáætlun. Viðeigandi upplýsingar um eignastofn Landsnets séu því aðgengilegar. Fullyrðing kæranda um að gagnsæi skorti sé því röng.

Hvað varðar fullyrðingu kæranda um að 12. gr. raforkulaga samræmist ekki kröfum raforkutilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2009/72/EB, vísar Landsnet til takmarkaðs valdsviðs úrskurðarnefndar.

Stjórnvöld séu bundin af settum lögum Alþingis. Úrskurðarnefnd raforkumála sem sé stjórnvald á sviði framkvæmdavaldsins starfi á grundvelli þeirra laga sem henni sé falið að beita, einkum raforkulaga. Hlutverk nefndarinnar sé að fjalla um lögmæti og efni stjórnvaldsákvæðana sem teknar séu á grundvelli raforkulaga, sbr. 1. mgr. 30. gr. raforkulaga. Þótt stjórnvöldum beri að túlka lög til samræmis við æðri réttarheimildir, s.s. stjórnarskrá og þjóðréttarskuldbindingar sé þeim ekki falið vald til að víkja settum lögum til hliðar. Slíkt vald heyri undir dómstóla. Þannig

geti aðra stjórnvald ekki ógilt ákvörðun lægra setts stjórnvalds á þeim grundvelli að sett lög samrýmist ekki EES rétti.

Landsnet bendir einnig á að valdsvið nefndarinnar sé takmarkað við lögskýringu. Í því felist að nefndin skuli reyna að túlka ákvæði íslensku laganna til samræmis við EES- réttinn. Samkvæmt 3. gr. laga nr. 2/1993, ber stjórnvöldum og dómstólum að túlka íslensk lög til samræmis við skuldbindingar samkvæmt EES samningnum eftir því sem kostur sé. Ákvæðið veitir ekki stjórnvöldum eða sjálfstæðum úrskurðarnefndum heimild til að víkja íslenskum lögum til hliðar. Þessu til stuðnings vísar Landsnet til dóms Hæstaréttar nr. 2/2024, sem varði annan ágreining kæranda og Landsnets. Í niðurstöðu dómsins hafi m.a. komið fram að 3. gr. laga nr. 2/1993 feli í sér reglu við lögskýringu um túlkun laga til samræmis við EES samninginn en ákvæðið feli á engan hátt í sér almenna forgangsreglu Evrópuréttar. Þá veiti tilskipunin aðildarríkjum svigrúm við álagningu gjalda svo að markmiðum hennar verði náð.

Væri ákvæði 12. gr. raforkulaga óskýrt bæri úrskurðarnefnd að beita lögskýringarreglu 3. gr. laga nr. 2/1993 og túlka 12. gr. raforkulaga eins og unnt sé til samræmis við raforkutilskipunina. Efni ákvæðisins um tekjumörk og viðmið sé hins vegar skýrt og ótvírætt og skilji ekki eftir sig svigrúm til túlkunar. Beri ROE því að beita ákvæðinu eins og það sé í gildandi raforkulögum, líkt og gert hafi verið í hinni kærðu ákvörðun.

Landsnet telur ástæðu til að nefna að efnislega verði ekki séð að ákvæði raforkulaga um setningu tekjumarka gangi á nokkurn hátt gegn ákvæðum raforkutilskipunarinnar, enda sé þar kveðið á um megin hlutverk eftirlitsaðila en hverju og einu ríki sé í sjálfsveld sett hvernig markmið tilskipunarinnar séu útfærð í löggjöf viðkomandi lands, innan þeirra almennu marka sem löggjöf Evrópusambandsins setji.

Varðandi þá málástæðu kæranda að rökstuðningur fyrir óviðráðanlegum rekstrarkostnaði og viðbótarliðum í hinni kærðu ákvörðun sé ófullnægjandi, vísar Landsnet til þess að óviðráðanlegur rekstrarkostnaður hafi verið tekinn úr meðaltali við setningu tekjumarka. Þeir liðir sem séu að baki þessum kostnaði hafi verið teknir út úr rekstrarkostnaði og hafðir utan hans. Þess vegna birtist þeir liðir sérstaklega og sem viðmiðunargildi. Kærandi geti á grundvelli 21. gr. stjórnsýslulaga kallað eftir frekari rökstuðningi ROE.

Hvað varði skiptingu rekstrarkostnaðar og gagnsæis um forsendur þá byggir ROE skiptingu rekstrarkostnaðar milli stórnotenda og almennra notenda á raunverulegum skiptihlutföllum flutningsfyrirtækisins á árinu 2024, við setningu tekjumarka. Við uppgjör tekjumarka á tímabilinu verði svo tekið tillit til raunverulegra skiptihlutfalla ár hvert líkt og gert hafi verið á tímabilinu 2021-2025. Þetta tryggi að skipting milli stórnotenda og dreifiveitna sé í samræmi við raunverulegan rekstur. Sé því ekki rétt að halda því fram að þessi aðferðarfræði tryggi ekki stöðugleika. Hlutfallsskiptingin muni í reynd endurspegla raunstöðu hvernar stundar og sé þannig bæði gagnsæ og í samræmi við 12. gr. raforkulaga.

Að lokum leggi kærandi til að sett verði hagræðingarkrafa, rekstrargrunnur verði endurákvæðaður og að tryggt verði skýrt samræmi milli rekstrarkostnaðar, afskrifta/leigu og leyfðar arðsemi. Landsnet bendir á að í íslenskum stjórnsýslurétti gildi sú óskráða meginregla við meðferð kærumála er varði matskenndar ákvarðanir að aðra stjórnvald skuli sýna varfærni við að endurmeta og hnekkja mati lægra setts stjórnvalds þegar matið byggir á sérfæðipækkingu viðkomandi lægra setts stjórnvalds og löggjafinn hafi falið tilteknu stjórnvaldi ákvörðunarvald. Þannig eigi hið aðra stjórnvald fyrst og fremst að líta til þess hvort hin kærða ákvörðun hafi verið byggð á málefnalegum sjónarmiðum.

ROE sé sjálfstæð eining innan Umhverfis- og orkustofnunar og fari með framkvæmd og eftirlit með því að fyrirtæki á raforkumarkaði starfi samkvæmt ákvæðum raforkulaga, sbr. 3. gr. a raforkulaga. Þá sé ROE sjálfsætt í störfum sínum þegar það sinni eftirliti samkvæmt raforkulögum og geti ráðherra eða orkumálastjóri ekki gefið fyrirbætur um framkvæmd þess, sbr. 1. mgr. 3. gr. b raforkulaga.

Hlutverk úrskurðarnefndar raforkumála sé að úrskurða í kærumálum vegna stjórnvaldsákvæðna sem teknar séu á grundvelli raforkulaga sbr. 1. mgr. 30. gr., þ.e. að fjalla um lögmæti og málmeðferð einstakra stjórnvaldsákvæðna en ekki að endurmeta eða endurákvæða í máli sem ROE hafi efnislega lagt mat á og komist að niðurstöðu í.

Æðra stjórnvaldi ber því fyrst og fremst að meta hvort hið lægra setta stjórnvald hafi farið að lögum við töku ákvörðunar en ekki leggja eigið mat á hvort hagræðingarkrafa skuli sett eða endurákvæða þann rekstrargrunn sem legið hafi að baki ákvörðun hins lægra setts stjórnvalds. Á þessu hafi ekki verið ágallar í hinni kærdun ákvörðun.

Kærandi hafi því ekki sýnt fram á neinar þær ástæður eða annmarka sem réttlæti það að hin kærdun ákvörðun um tekjumörk skuli felld úr gildi eða að orðið verði við öðrum kröfum kæranda. Virðist kærandi fremur ganga út frá því að í hinni kærdun ákvörðun hafi skort á rökstuðning eða eftir atvikum að hún hafi að efni til átt að vera önnur, fremur en að vera ólögmæt.

VI. Frekari athugasemdir kæranda

Kæranda voru sendar athugasemdir ROE og Landsnets til umsagnar og bárust þær þann 3. desember 2025. Eru athugasemdirnar í einu lagi.

Kærandi mótmælir frávisunarkröfu ROE sem m.a. sé rökstudd með vísan til úrskurðar nefndarinnar í máli nr. 3/2014, sem virðist að mati kæranda byggja á því að löggjafinn hafi ekki gert ráð fyrir aðkomu hagsmunaaðila á stjórnsýslustigi, a.m.k. ekki við lokaákvörðun um setningu tekjumarka. Rökstuðningur nefndarinnar sé að mati kæranda af skornum skammti og standist engan vegin í ljósi almennrar afmörkunar á aðildarhugtaki stjórnsýsluréttarins. Tekjumörk séu grunnur að útfærslu tekjuöflunar Landsnets í gjaldskrá. Hæstiréttur hafi með dómi nr. 2/2024, lýst því að þeir sem greiði gjöld samkvæmt gjaldskrá Landsnets eigi lögvarða hagsmuni af því að fá úr því skorið hvort fyrir hendi sé lagastoð til innheimtu (67. mgr. dómsins).

Því geti ekki staðist að mati kæranda að aðili sem greiði samkvæmt lögum og samningum verulegar fjárhæðir samkvæmt gjaldskrá Landsnets, sem byggji á umdeildum tekjumörkum geti á engan hátt gætt réttar síns innan stjórnsýslunnar. Ef framleiðandi raforku geti ekki kært ákvæðanir sem lúta að tekjumörkum sé vandséð að mati kæranda hvaða aðili ætti að geta gert það fyrir utan Landsnet. Rétt eins og kærandi hafi getað átt aðild að máli Hæstaréttar nr. 2/2024, varðandi ákvörðun Orkustofnunar um að samþykkja eða gera ekki athugasemdir við gjaldskrá geti ekki annað gilt um sambærilega ákvörðun er varði tekjumörk.

Einnig megi líta til 37. gr. tilskipunar nr. 2009/72/EB, við skýringu aðildarhugtaksins, en í ákvæðinu sé rík áhersla lögð á réttaröryggissjónarmið þeirra sem greiði flutningsgjöld og aðild að kærumálum skilgreint mjög rúmt.

Þá bendir kærandi á að í úrskurði nefndarinnar nr. 3/2014, hafi verið um ræða aðra stöðu en í máli þessu, en þar hafi ekki verið um að ræða framleiðanda raforku né aðstæður þegar ákvörðun hafi bein og veruleg áhrif á tekjustreymi í kerfinu en gjaldskrá og tekjumörk tengist ótvírætt, sbr. 1. mgr. 12. a raforkulaga. ROE byggji einnig kröfu um frávísun á því að löggjafinn geri ekki ráð fyrir samráði við hagsmunaaðila við ákvörðun tekjumarka. Það að sérstakt ákvæði um samráð skorti í lögum útiloki ekki heimild til að kæra ákvörðun þegar hún hafi veruleg áhrif í för með sér fyrir aðra en flutningsfyrirtækið.

Landsnet haldi því fram að ekki komi fram lögmat sjónarmið sem réttlæti ógildingu og að hin kærða ákvörðun byggji á skýrum heimildum 12. gr. raforkulaga. Kærandi mótmælir þessu og bendir á að ákvörðun verði að byggja á málefnalegum og gagnsæjum forsendum, þar á meðal vel rökstuddum og afmörkuðum kostnaðarliðum og að komi sé í veg fyrir tvítalningu kostnaðar. Kæranda þyki þetta skorta. Slíkur annmarki á rökstuðningi geti leitt til ógildingar.

Um 12. gr. raforkulaga, markmið, hagræðing og tímamörk

Landsnet og ROE leggi áherslu á að 4. mgr. 12. gr. raforkulaga sé heimildarákvæði, ekki skylda sem lögð sé á ROE, og að ákvörðun um hagræðingarkröfu sé tekin „eigi síðar en sex mánuðum eftir að nýtt tekjutímabil hefst“, með áhrifum frá 2. ári tímabilsins. Hins vegar útiloki það ekki að skortur á efnislegri greiningu á skilvirkni og hagræðingu við setningu tekjumarka geti talist ófullnægjandi þegar rekstrargrunnur hækki verulega og allt gagnsæi um forsendur á mati eignagrunns og raunverulegs rekstrarkostnaðar vanti. Forsendur hækkunar séu ekki gagnsæjar eða málefnalega rökstuddar í hinni kærðu ákvörðun eins og rakið hafi verið. Ef fallist verði á sjónarmið Landsnets og ROE væri setning tekjumarka einkamál þeirra tveggja og aðrir sem eigi beinna hagsmuna af hagræðingarkröfu, aðhaldi og gagnsæi um kostnaðarforsendur geti ekki gætt augljósra réttinda sinna. Slík niðurstaða geti ekki staðist.

Kærandi áréttar í því sambandi að innbyggðir hvatar (t.d. tímaseinkun visitöluleiðréttingar) leysi ROE ekki undan skyldu til að afmarka rekstrargrunn, sýna fram á raunhæfa skilvirkni milli tímabila og koma í veg fyrir uppsöfnun kostnaðar. Að mati kæranda hafi þessu ekki verið nægilega sinnt í hinni kærðu ákvörðun.

Óviðráðanlegur rekstrarkostnaður, „viðbót-nýjar eignir“ og kerfisframlag

ROE mótmæli því að rökstuðningi sé áfátt og heldur því fram að óviðráðanlegur kostnaður hafi verið tekinn út úr meðaltali við setningu tekjumarka, birtur sérstaklega sem viðmiðunargildi og reiknaður út frá 2024 (en ekki fimm ára meðaltali), enda um endurkræfann „pass-throug“ kostnað utan stjórnunar fyrirtækisins að ræða. Kærandi áréttar að athugasemdir hans lúti ekki að því hvaða grunnár sé valið eða hvort liðir séu teknir út úr meðaltali, heldur að skorti á skýrum og rekjanlegum rökum um afmörkun þessara liða og hvernig komið sé í veg fyrir tvítalningu gagnvart öðrum tekjumarkaliðum. Vandamálið sé jafnframt að viðbótarrekstrarkostnaðurinn sé ekki rökstuddur með vísan í raungögn heldur einungis stuðst við fasta prósentu, samkvæmt ákvörðun ROE sem aldrei hafi verið endurskoðuð. Að sjálfsögðu sé það ROE að meta hvort sú prósentu sé raunhæf miðað við raungögn og reynslutölur. Ekki sé hægt að ráða það af þeim gögnum sem birt hafi verið að viðbótarrekstrarkostnaður sé eingöngu til staðar meðan á honum þurfi að halda, þ.e. á meðan hann hafi ekki verið í sögulega rekstrarkostnaðinum, en að hann hverfi út úr tekjumörkum sem viðbótarrekstrarkostnaður eftir að hann verði hluti af sögulegum rekstrarkostnaði sem tekið sé mið af fyrir næsta tekjumarkatímabil.

Kærandi áréttar að gagnrýnin beinist að því að aðskilnaður „óviðráðanlegra“ liða frá meðaltali leysi ekki kröfuna um efnislega afmörkun (umfang, lagaheimildir og útgjaldaþróun) og skýrar mótvægisreglur gegn tvítalningu þegar aðrir liðir, þ.m.t. afskriftir/leiga og „viðbót-nýjar

eignir“, endurspegli sömu fjárfestingar. Kæranda þyki vanta greiningu á því hvort og að hvaða marki þessir liðir séu þegar til staðar annars staðar í tekjumarkalíkaninu (t.d. sem leigueignir/afskriftir) og með hvaða hætti frádráttur komi í veg fyrir tvítalningu. Eigi þetta sérstaklega við þar sem leigueignir birtist sem arðsemi auk afskrifta á sama tíma og ROE taki inn „viðbót-nýjar eignir“ í rekstrarlið.

ROE haldi því fram að „skýr aðgreining“ milli heimfæranlegs rekstrarkostnaðar, óviðráðanlegs kostnaðar og fjármagnsliða tryggi að heildarkostnaður birtist einu sinni. Kærandi mótmæli þessu og bendi á að í hinni kærðu ákvörðun vanti útskýringar á því hvernig komið sé í veg fyrir tvítalningu sem og tengingu milli, rekstrarkostnaðar, afskrifta/leigu, leyfðar arðsemi (WACC) og „viðbót-nýjar eignir“. Kærandi óski þess að skýrari sundurliðun liggi fyrir þegar tekjumörk séu sett en ekki fyrst síðar við árlegt uppgjör.

ROE vísi til þess að kerfisframlag komi fram í árlegu uppgjöri tekjumarka sem tekjuliður og hafi ekki áhrif á setningu rekstrarkostnaðar. Kærandi bendi á að samspil kerfisframlags og þeirra fjárfestinga sem kalli á kerfisframlag, og endurspeglis sem afskriftir/leiga og/eða „viðbót-nýjar eignir“, sé ekki rakið með þeim hætti að tvítalning sé útilokuð. Almenn tilvísun til árlegs uppgjörs uppfylli ekki kröfur um gagnsæi forsendna við setningu tekjumarka, þ.e. að nauðsynlegt sé að fram komi sýnileg samsvörun milli kerfisframlags, viðkomandi fjárfestinga og frádráttar/lækkunar á eignastofni eða rekstrarliðum þegar tekjumörk séu ákveðin, þannig að ekki myndist uppsöfnun í kostnaðargrunni. Um þetta sé lítið gagnsæi og þörf á betri athugun.

Vísitöluleiðrétting, núvirðing og uppsöfnun kostnaðargrunns

ROE haldi því fram að „núvirðing“ fari fram skv. 12. gr. raforkulaga fyrir ár hvert en sé ekki „lögð ofan á meðaltal“, og að óviðráðanlegir liðir séu utan ákvörðunarvalds fyrirtækisins. Kærandi ítreki að álítaefnið snúist ekki um tæknilega aðferð, þ.e. núvirðingu eða meðaltal, heldur hvort vísitöluleiðrétting, óviðráðanlegri liðir og viðbót-nýjar eignir leiði í reynd til uppsöfnunar og hækki rekstrargrunn án þess að sýna fram á skilvirkni skv. 12. gr. raforkulaga.

Skipting rekstrarkostnaðar milli notendahópa

Kærandi áréttar að við setningu tekjumarka þurfi forsendur skiptingarinnar að koma skýrt og tölulega fram í hinni kærðu ákvörðun, þannig að unnt sé að sannreyna eðlilegt samræmi milli notendahópa í ljósi verulegrar hækkunar rekstrarkostnaðar. Almenn tilvísun til upplýsinga sem birtist síðar við árlegt uppgjör fullnægi ekki kröfum um gagnsæi.

Leyfð arðsemi (WACC), forsendur gjaldmiðla og samræmi milli liða

Kærandi áréttar að óháð því hvort WACC sé ákveðið með sérstakri ákvörðun verði við setningu tekjumarka að liggja skýrt fyrir samræmi milli rekstrarkostnaðar, afskrifta/leigu og forsendna arðsemi. Sérstaklega þurfi að sýna fram á að kostnaður sem þegar birtist sem afskriftir og arðsemi vegna leigueigna og fjárfestinga sé ekki jafnframt látinn falla undir „viðbót-nýjar eignir“ í rekstrarlið.

Samræmi við raforkutilskipun (2009/72/EB) og dóm C-718-18

Kærandi geri ekki kröfu um að EES reglur gangi framar landslögum eða að mælikvarðar í lögum séu almennt óheimilir. Ágreiningurinn lúti að því, í ljósi 37. gr. tilskipunarinnar og dóms C-718/18, að efnisleg viðmið sem ráði úrslitum um gjöld eða aðferðarfræði þeirra megi ekki vera fyrirfram ákveðin utan regluverks og mats NRA (ROE), þannig að skerði svigrúm stofnunarinnar til sjálfstæðrar ákvörðunar. Kæran vísi til þess að raforkulög mæli fyrir um útreikning rekstrarkostnaðar, „óviðráðanlegra“ liða og „viðbótarliða“ án þess að tryggja að NRA hafi raunverulegt val um aðferð við útreikning og afmörkun milli liða. Að minnsta kosti

beri að beita og túlka 12. gr. raforkulaga þannig að ROE rökstyðji sjálft efnislega aðferð við útreikning og setji skýrar reglur eða viðmið innan ramma laganna. Með því náist fullt svigrúm til mats.

Um valdheimilir úrskurðarnefndar og varakröfur

ROE haldi því fram að úrskurðarnefnd geti hvorki lagt mat á hagræðingarkröfu né breytt rekstrargrunni. Kærandi áréttar að aðalkrafa hans sé ógilding og endurákvörðun ROE. Varakröfur miði ekki að því að nefndin setji ný efnisleg viðmið í stað ROE, heldur að nefndin felli hina kærðu ákvörðun úr gildi vegna annmarka og vísi málinu til nýrrar meðferðar með afmörkuðum fyrirmælum um hvað þurfi að bæta, þ.e. gagnsæi og sundurliðun forsendna, efnislega annmörkun og jöfnun milli rekstrarliða til að útiloka tvítalningu, og raunhæfa greiningu á skilvirkni samkvæmt 12. gr. raforkulaga, þ.m.t. hvort setja beri hagræðingarkröfu skv. 4. mgr. 12. gr. laganna.

Sama verklag hafi stoð í almennum reglum, úrskurðarnefnd meti lögmæti og rökstuðning. Teljist slíkt áfátt sé heimilt að ógilda og leiðbeina um efnisatriði sem ROE skuli taka afstöðu til við nýja ákvörðun. Það falli þannig innan valdsviðs nefndarinnar að ógilda hina kærðu ákvörðun og gera ROE að framkvæma hið lögbundna mat innan þess ferlis og fresta sem 12. gr. mæli fyrir um.

Loks rekur kærandi niðurstöðu og kröfur. Telur hann rökstuðning hinnar kærðu ákvörðunar vera áfátt að því er varðar greiningu á skilvirkni og hagræðingu í ljósi verulegrar hækkunar rekstrargrunns, skýra afmörkun óviðráðanlegra liða og „viðbótar-nýrra eigna“ gagnvart afskriftum/leigu og arðsemi, aðgerðir gegn tvítalningu og samræmi milli helstu liða, gagnsæi forsendna við skiptingu milli notendahópa þegar grunnur sé ákveðinn.

Kærandi krefst þess að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi og málinu vísað til nýrrar meðferðar hjá ROE þar sem lögð verði fram skýr framsetning sem sýni samspil rekstrarkostnaðar, afskrifta/leigu, leyfðrar arðsemi og „viðbót-nýrra eigna“, ásamt því að sýnt sé fram á að ekki sé um tvítalningu kostnaðar að ræða, tryggt verði gagnsæi um forsendur og aðferðarfræði við skiptingu rekstrarkostnaðar milli notendahópa, fari fram efnisleg greining á skilvirkni í samræmi við 12. gr. raforkulaga, óháð því hvort hagræðingarkrafa sé síðar ákveðin innan sex mánaða frests.

VII. Frekari athugasemdir

Athugasemdir kæranda voru sendar ROE og Landsneti til upplýsinga þann 4. desember 2025. Frekari athugasemdir bárust frá ROE þann 9. janúar 2026.

ROE ítrekar fyrri afstöðu sína um frávisun þar sem kærandi uppfylli ekki skilyrði um aðild/kæruaðild þar sem hin kærða ákvörðun beinist einvörðungu að flutningsfyrirtækinu Landsneti, sbr. meginreglur stjórnisýsluréttar um aðild og kæruheimild, og framkvæmd úrskurðarnefndar (m.a. mál nr. 3/2014). Dómur Hæstaréttar nr. 2/2024 hafi ekki fordæmisgildi um aðild að tekjumarkaaákvörðun, heldur snúi dómurinn að lögmæti innheimtu einstakra gjaldskrárliða gjaldskrár Landsnets, fullyrðingar kæranda um skort á gagnsæi um forsendur setningar tekjumarka séu rangar og í öllu falli óviðkomandi ákvörðun um frávisun. Engu að síður telur ROE rétt að áréttar að forsendur og helstu viðmið hafi verið birt og skýrð í ákvörðunum og fylgigögnum m.a. með árlegu uppgjöri sem sé aðgengilegt.

Fram kemur að kærandi mótmæli frávisunarkröfu ROE á þeim forsendum að rökstuðningur í máli nr. 3/2014, þar sem komist hafi verið að þeirri niðurstöðu að stórnotandi raforku ætti ekki aðild að ákvörðun um setningu tekjumarka, sé af skornum skammti og standist ekki í ljósi almennrar afmörkunar á aðildarhugtaki stjórnsýsluréttarins. Vísi kærandi til dóms Hæstaréttar nr. 2/2024 þar sem staðfest hafi verið að greiðendur flutningsgjalda samkvæmt gjaldskrá Landsnets ættu lögvarða hagsmuni af því að fá úr því skorið hvort lagastoð væri fyrir hendi til innheimtu.

ROE bendir á að í 30. gr. raforkulaga sé mælt fyrir um að stjórnvaldsákvörðanir sem teknar séu á grundvelli laganna og varði m.a. gjaldskrá eða starfsemi flutningsfyrirtækisins sæti kærui til úrskurðarnefndar raforkumála. Við mat á því hver geti kært verði að líta til almennra reglna stjórnsýsluréttar um hver teljist aðili máls og hafi lögvarða, beina og einstaklingsbundna hagsmuni af úrlausn, sbr. meginreglur m.a. í 26. gr. stjórnsýslulaga um kæruiheimild aðila máls. ROE árétti að kærandi sé ekki aðili að hinni kærðu ákvörðun og hafi ekki sýnt fram á þá beinu, lögvarðu hagsmuni sem nauðsynlegir séu til kæruiaðildar.

ROE áréttar að úrskurðarnefnd raforkumála hafi áður lagt til grundvallar að notendur flutningskerfis (þriðju aðilar gagnvart flutningsfyrirtækinu) eigi ekki aðild að lokaákvörðun um tekjumörk, enda beinist sú ákvörðun að flutningsfyrirtækinu og löggjöfin geri ekki ráð fyrir formbundinni aðkomu hagsmunaaðila að þeirri ákvörðunartöku.

ROE bendir á að það eitt að kærandi sé ósammála niðurstöðu eða rökstuðningi fyrri úrlausna leiði ekki til þess að nefndin geti eða eigi að horfa fram hjá eigin framkvæmd, sérstaklega þegar lagaramminn sé óbreyttur að efni til. Kærandi leggi ríka áherslu á að tekjumörk séu grunnur að gjaldskrá flutningsfyrirtækisins og af því leiði að þeir sem greiði samkvæmt gjaldskrá eigi að geta gætt hagsmuna sinna gagnvart setningu tekjumarka. ROE tekur undir að tengsl séu milli tekjumarka og gjaldskrár, enda skuli flutningsfyrirtækið setja sér gjaldskrá í samræmi við tekjumörk, sbr. 1. mgr. 12. gr. a. raforkulaga. ROE bendir þó á að setning tekjumarka feli ekki í sér sömu réttaráhrif og innheimta gagnvart greiðendum á grundvelli gjaldskrár flutningsfyrirtækisins. Tekjumörk séu reglubundin ákvörðun um hámark leyfilegra tekna í tekjumarkalíkani gagnvart flutningsfyrirtækinu. Gjaldskrá sé hins vegar það stjórnþæki sem kveði á um tiltekið gjald (gjaldaliði, gjaldstofna, fjárhæð) sem innheimt sé af tilteknum aðilum.

Raforkulög geri ráð fyrir þessari aðgreiningu í uppbyggingu laganna, en fjallað sé um tekjumörk annars vegar í 12. gr. raforkulaga og gjaldskrá flutningsfyrirtækisins hins vegar í 12. gr. a laganna.

ROE vísar til þess að úrskurðarnefnd raforkumála hafi í máli nr. 3/2014 vísað frá kærui stórnotanda um tekjumörk á þeirri forsendu að kærandi hafi ekki átt aðild að ákvörðun um setningu tekjumarka. Í rökstuðningi nefndarinnar sé m.a. vísað til þess að þótt einstakir þættir við undirbúning stjórnvaldsákvörðunar um setningu tekjumarka geti talist stjórnvaldsákvörðun eftir eðli þeirra, leiðir það ekki af sjálfu sér að einstakir notendur raforku eigi aðild að öllum ákvörðunum sem tengist setningu tekjumarka. Í þessu samhengi sé vísað til máls nr. 3/2012 og þess að löggjafinn hafi ekki gert ráð fyrir aðkomu stórnotenda að mati Orkustofnunar á kostnaðaruppbyggingu í tekjumörkum. Sú staðreynd, að í lögum sé ekki gert ráð fyrir samráði við hagsmunaaðila við töku ákvörðunar um tekjumörk, virðist þannig hafa verið meginástæða þess að úrskurðarnefnd raforkumála hafi komist að þeirri niðurstöðu að stórnotandi ætti ekki aðild að ákvörðun um setningu tekjumarka og vísaði málinu frá.

Kærandi vísi einnig til þess að Hæstiréttur hafi í máli nr. 2/2024 fjallað um að þeir sem greiði gjöld samkvæmt gjaldskrá Landsnets eigi lögvarða hagsmuni af því að fá skorið úr um lagastoð til innheimtu. ROE kveður ágreining máls nr. 2/2024, hafa lotið að því hvort Landsnet hafi haft heimild til að leggja á framleiðendur innmötunargjald/aflgjald samkvæmt gjaldskrá og hvort lagastoð væri fyrir slíkri innheimtu. Dómurinn hafi því ekki fjallað um tekjumörk eða setningu tekjumarka heldur um gjaldskrárliðinn innmötun, sem sé gjaldtaka vegna framleiðslu inn á flutningskerfið. Tekjumörkin hafi verið óbreytt eftir dóminn. Í dómnum hafi ekki verið fjallað um aðild þriðju aðila að tekjumarkaákvörðun flutningsfyrirtækisins. Því verði af dómnum ekki leidd sú regla, sem kærandi leggja til grundvallar, að sömu aðildarsjónarmið gildi um setningu tekjumarka og um lögmæti einstakra gjaldskrárliða eða innheimtu samkvæmt gjaldskrá.

Málsástæður kæranda um aðstöðu sem varði bein og verulega áhrif á tekjustreymi

Kærandi heldur því fram að aðstæður í úrskurði nefndarinnar nr. 3/2014 hafi verið „aðrar“, m.a. þar sem ekki hafi verið um að ræða raforkuframleiðanda og aðstæður séu nú þannig að hin kærða ákvörðun hafi bein og veruleg áhrif á tekjustreymi í kerfinu. Jafnframt árétti kærandi tengsl gjaldskrár og tekjumarka, sbr. 1. mgr. 12. gr. a raforkulaga.

ROE mótmæli málalátbúnaði kæranda og bendir jafnframt á að þessi röksemd kæranda leiði fremur til styrkingar á frávísunarkröfu en hið gagnstæða. Áhrif tekjumarka komi fyrst og fremst fram í gjaldskrá flutningsfyrirtækisins og ráðist af því hverjir beri flutningsgjöldin. Framleiðendur raforku, þar með talið kærandi, beri ekki flutningsgjöld með sambærilegum hætti og stórnotendur og dreifiveitur. Kærandi greiði aðeins fast árlegt afhendingargjald sem sé óveruleg fjárhæð. Í kæru dragi kærandi fram að í hinni kærðu ákvörðun sé rekstrarkostnaði m.a. skipt milli dreifiveitna og stórnotenda og að viðmiðunarfjárhæðir fyrir tímabilið sýni slíka skiptingu. Áhrif tekjumarka, að því marki sem þau birtist í gjalddöku, falli því fyrst og fremst á dreifiveitur og stórnotendur en ekki á framleiðendur sem slíka. Af þessu leiði að hugsanlegar breytingar á tekjumörkum sem mögulega kynnu að leiða til breytinga á gjaldskrá, lendi að meginstefnu til á stórnotendum og dreifiveitum, sem þó hafi samkvæmt fyrri úrlausnum úrskurðarnefndarinnar ekki fengið aðild að stjórnvaldsákvörðunum um tekjumörk. Sú staðreynd að kærandi sé framleiðandi, fremur en stórnotandi, geti því ekki leitt til rýmri aðildar að tekjumörkum en nefndin hafi áður viðurkennt fyrir þá notendur sem raunverulega beri gjalddökuna með beinum hætti.

Um óviðráðanlegan rekstrarkostnað, viðbót – nýjar eignir og kerfisframlag.

Kærandi heldur því fram að gagnsæi skorti um forsendur mats á eignagrunni og raunverulegum rekstrarkostnaði, m.a. með vísan til gagnrýni um tvítalningu, óviðráðanlega liði og viðbótarrekstrarkostnaði vegna nýrra eigna. ROE áréttar að fullyrðingar kæranda um að viðbótarrekstrarkostnaður (vegna nýrra stórra fjárfestinga) sé of hár, byggja ekki á efnislegri greiningu né framlagningu á raungögnum heldur almennri fullyrðingu um að liðurinn sé ekki studdur raungögnum og hafi aldrei verið endurskoðaður. ROE bendir á að meðferð umrædds kostnaðarliðar sé hluti af viðurkenndri uppbyggingu tekjumarka, fari fram með efnislega sambærilegum hætti og þekkist meðal eftirlitsyfirvalda orkumarkaða í Evrópu og byggja á skýrum viðmiðum og gögnum, sbr. ákvæði 12. gr. raforkulaga um tekjumörk flutningsfyrirtækisins og uppbyggingu þeirra. Raungögn liggi fyrir opinberlega hvað varði sögulegan rekstrarkostnað og eignastofn en gögnin sýni að rekstrarkostnaður sé hærri en 2% af eignastofni. Sé því með öllu óljóst á hverju röksemdafærsla kæranda um of hátt hlutfall byggist.

Í leiðbeiningum ROE um viðbótarrekstrarkostnað, viðbótararðsemi og leigu flutnings- og dreifivirkja komi fram að viðbótarrekstrarkostnaður vegna nýrra fjárfestinga miði við ákveðið hlutfall af bókfærðu virði spennusettra nýrra fjárfestinga og sé liðurinn útfærður bæði inn í

uppgjör viðkomandi árs og inn í sögulegan grunn þegar eign hafi ekki verið komin til fullrar endurspeglunar í forsöguárum. Þar komi jafnframt fram að hlutfallinu hafi verið breytt, m.a. miðað við 2,0% frá og með 2015 sem sýni að forsendur hafi verið endurmetnar og endurskoðaðar. Fullyrðingar kæranda um annað standist því ekki.

Að auki liggi fyrir raungögn opinberlega, m.a. í birtum uppgjörum tekjumarka og fylgiskjölum þeirra, þar sem fram komi hvaða eignir teljist til nýrra fjárfestinga (spennusetningar) og hvernig viðbótarliðir séu reiknaðir og færðir milli ára.

Kærandi gerir athugasemd við að leigukostnaður geti birst með þeim hætti að afskriftir og arðsemi af leigueignum séu ígildi leigukostnaðar og áréttar kröfuna um efnislega afmörkun til að koma í veg fyrir tvítalningu. Samkvæmt 12. gr. raforkulaga byggji setning tekjumarka á sögulegum gögnum fimm ár í senn, og nái gögnin m.a. yfir sögulegan rekstrarkostnað, einnig skuli viðbótarrekstrarkostnaður ná m.a. yfir leigukostnað vegna dreifi- eða flutningsvirkja. ROE áréttar að leiðbeiningar eftirlitsins geri ráð fyrir að leigukostnaður geti verið heimilaður sem viðbótarrekstrarkostnaður í uppgjöri hvers árs, að uppfylltum skilyrðum, m.a. því að leigukostnaðurinn sé ekki þegar hluti af þeim rekstrargrunni sem ákvarði settan rekstrarkostnað og að sýna þurfi fram á það með gögnum (þ.m.t. leigusamningi).

ROE bendir á að arður og afskriftir af leigueign séu ígildi til jafns við leigukostnað enda sé ekki um eignir að ræða sem fylgi markaðsleigu, þar sé ekki um tvítalningu að ræða heldur þvert á móti sé aukið gagnsæi að sundurliða slíkan kostnað sérstaklega við uppgjör og setningu tekjumarka. Sundurliðun slíkra liða í uppgjöri og framsetningu tekjumarka sé því ekki tvítalning, heldur aðferð til að tryggja að kostnaður sé hvorki falinn né tvítalinn og auki gagnsæi um hvaða liðir stafa af rekstri, fjármagnsliðum og samningum um leigu.

Kærandi geri kröfu um ítarlegri sundurliðun á leyfðri arðsemi (WACC) og afskriftum í ákvörðun um setningu tekjumarka. ROE áréttar að hin kærða ákvörðun um setningu tekjumarka feli ekki í sér sjálfstæða, endanlega framtíðarákvörðun um leyfða arðsemi (WACC), heldur sé heildarsamsetning tekjumarka (rekstrarkostnaður, afskriftir, leyfð arðsemi o.fl.) sett fram til glöggvunar og viðmiðunartölur taki breytingum við árlegt uppgjör.

Samkvæmt 12. gr. raforkulaga byggji setning tekjumarka á sögulegum gögnum (fimm árum í senn) og viðmiðum samkvæmt lögum og nái gögnin yfir sögulegan rekstrarkostnað. Það sé því ekki efnisleg krafa við setningu tekjumarka að ákveða framtíðarfjárhæðir afskrifta og arðsemi með öðru hætti, enda séu þeir þættir hluti árlegs uppgjörs samkvæmt fyrirkomulagi tekjumarka. Með þessu sé sýnt að ekki sé rétt að halda því fram að allt gagnsæi skorti um forsendur.

Kærandi vísi ennfremur til þess að gagnsæi sé ekki fullnægjandi þegar komi að samspili kerfisframlags og fjárfestinga sem kalli á greiðslu kerfisframlags sem geti haft áhrif á tekjumörk. ROE ítrekar fyrri andmæli um að áhrif kerfisframlags á tekjumörk séu sambærileg við heimtaugagjöld dreifiveitna, en slíkar tekjur tekjufæra að frádreginni leyfilegri gjaldfærslu eða draga frá fjárfestingastofn sem lækki eignastofn sem því nemi. Í leiðbeiningum ROE um bókhaldsmeðferð nýrra heimtauga sé tveimur aðferðum lýst: (a) tekjufærslu gjalda og eignfærslu heimtaugar eða (b) frádráttur greiðslna notanda frá framkvæmdarkostnaði þannig að stofn fjárfestingar endurspegli mismun. Leiðbeiningarnar geri ráð fyrir að fyrirtæki velji aðferð og beiti henni með samræmdum hætti.

Af þessu leiðir að þegar horft sé til áhrifa á tekjumörk geti áhrifin orðið jafngild í heild ef meðferðin sé samkvæm (tekjufærsla á móti eignfærslu annars vegar, eða lægri stofn hins vegar),

enda endurspeglar það þá annaðhvort í tekjuhlið eða í eignastofni. ROE tekur fram að þessi nálgun sé í samræmi við aðferðafræði tekjumarkakerfisins og þá framkvæmd að rýna áhrif kerfisframlags við uppgjör tekjumarka.

Um vísitöluleiðréttingu, núvirðingu og uppsöfnun kostnaðargrunns.

Kærandi telji álitafni hvort vísitöluleiðrétting, óviðráðanlegir liðir og viðbætur vegna nýrra eigna, leiði til uppsöfnunar og hækki rekstrargrunn kerfisbundið. ROE áréttar að meðferð þessa liða fari samkvæmt 12. gr. raforkulaga, séu þannig hluti af lögbundinni uppbyggingu tekjumarka og árlegir liðir sem endurspegli verðlags/launaþróun, skilgreindan ytri kostnað sem fyrirtækið ráði ekki við og rekstraráhrif nýrra stórra fjárfestinga sem annars kæmu ekki fram í sögulegu fimm ára meðaltali.

ROE bendir jafnframt á að núvirðing sé framkvæmd fyrir hvert ár samkvæmt ákvæðum 12. gr. raforkulaga en ekki lögð ofan á meðaltal með þeim hætti sem kærandi virðist leggja til grundvallar. Kærandi leggi ekki fram tölulega greiningu, byggða á gögnum úr uppgjöri, sem sýni fram á raunverulega uppsöfnun umfram það sem tekjumarkakerfið kveði á um. Krafa kæranda að þessu leyti sé því óljós að efni til.

Um skiptingu rekstrarkostnaðar milli notendahópa

Kærandi telur að við setningu tekjumarka þurfi skiptihlutföll milli notendahópa að koma fram í ákvörðun um setningu tekjumarka. ROE bendir á að öll þau skiptihlutföll sem efnislega hafi áhrif á endanlegt uppgjör tekjumarka komi fram og séu rýnd í tengslum við árlegt uppgjör hverju sinni. ROE hafi birt fylgiskjöl með ítarlegum skýringum á slíkum hlutföllum.

Við setningu tekjumarka séu skiptihlutföll fyrst og fremst notuð til glöggvunar fyrir lesendur, enda byggji endanleg gjaldtaka og endanleg kostnaðarskipti á uppgjörssferli þar sem raungögn viðkomandi árs liggi fyrir. Þetta sé í samræmi við fyrirkomulag tekjumarka sem séu sett fyrir fimm ár í senn en uppfærð og gerð upp árlega.

Um leyfða arðsemi, forsendur gjaldmiðla og samræmi milli liða

Kærandi krefst þess að sérstaklega sé sýnt fram á að kostnaður sem birtist sem afskriftir og arðsemi vegna leigueigna og fjárfestinga sé ekki jafnframt látinn falla undir liðinn nýjar eignir í rekstrarlið. ROE bendir á að tekjumarkalíkanið sé hannað þannig að kostnaðarliðir endurspegli aðskilda efnahagslega þætti og aðgreining milli heimfæranlegs rekstrarkostnaðar, óviðráðanlegra liða og viðbótarliða sé sett upp til að tryggja að heildarkostnaður endurspeglar einu sinni, án tvítalningar. Að auki geri leiðbeiningar ROE um leigu/viðbótarrekstrarkostnað ráð fyrir gagnaöflun og sannpröfun, m.a. um að leigukostnaður sé ekki þegar hluti grunns og að fylgigögn liggi fyrir. ROE rýni í framkvæmd, m.a. með því að fara yfir gögn um nýjar fjárfestingar (spennusetningar) og gögn um leigueignir/leigukostnað við uppgjör tekjumarka, þannig að sami undirliður sé ekki tvítalinn. Kröfur kæranda um sönnun um hið gagnstæða, án þess að kærandi sýni fram á tiltekna tvítalningu með tölulegri greiningu úr uppgjörsgögnum, geti ekki leitt til þess að gengið sé gegn þeirri aðferðafræði sem byggir á lögum, leiðbeiningum og virku uppgjörseftirliti.

Málsástæður kæranda um ósamræmi við raforkutilskipun

ROE bendir á að á grundvelli 3. mgr. 24. gr. raforkulaga hafi verið gefnar út leiðbeiningar til að útfæra og samræma framkvæmd tekjumarkamóðelsins um þá lykilþætti sem kærandi deilir um. Fyrrgreindar leiðbeiningar ROE um annars vegar viðbótarrekstrarkostnað, viðbótararðsemi og leigu flutnings- og dreifivirkja dags. 10. mars 2017 og hins vegar leiðbeiningar um bókfærslu

nýrra heimtauga setji skýrar reglur og viðmið, innan ramma 12. gr. raforkulaga nr. 65/2003 um aðferð við útreikning og afmörkun milli liða.

Með vísan til alls framangreinds ítrekar ROE kröfu sína um að kæru verði vísað frá, þar sem kærandi hafi ekki sýnt fram á að hann teljist aðili máls eða hafi þá beinu, einstaklingsbundnu og lögvörðu hagsmuni sem nauðsynlegir séu til að kæra ákvörðun um setningu tekjumarka sem beinist að Landsneti í samræmi við framkvæmd úrskurðarnefndar raforkumála í málum nr. 3/2014 og 3/2012. Verði ekki fallist á málástæður ROE um að vísa beri kæru frá sé áréttað það mat að ekki séu fyrir hendi þeir efnislegu annmarkar sem kærandi haldi fram og því beri að staðfesta hina kærðu ákvörðun.

VIII. Frekari athugasemdir kæranda

Frekari athugasemdir bárust frá kæranda þann 22. janúar 2026. Þar kemur m.a. fram að hann telji skilyrði um aðild vera fullnægt og að hin kærða ákvörðun hafi beinst gegn honum og að hann eigi beinna, verulegra og sérstakra (og lögvarinna) hagsmuna að gæta í skilningi aðildarhugtaks stjórnsluréttar.

Kærandi telur í fyrsta lagi óumdeilt að í íslenskum stjórnslurétti geti fleiri átt kærúaðild en eigi aðild að máli á fyrsta stjórnslustigi. Dæmi séu úr dómaframkvæmd, t.d. Hrd. nr. 83/2002, að vikið hafi verið frá skilyrðinu um beina hagsmuni þegar komi að kærúaðild, enda geti niðurstaða um hagsmuni eins leitt til annars konar skerðingar eða áhrifa í kjölfarið fyrir annan aðila.

Í öðru lagi telur kærandi að leggja verði áherslu á að ákvörðun tekjumarka sé liður í þeirri keðju ákvarðana samkvæmt raforkulögum sem endi með því að gjaldskrá sé samþykkt og flutningsgjöld lögð á þá sem teljist viðskiptavinir flutningsfyrirtækisins samkvæmt 2. mgr. 8. gr. raforkulaga, en kærandi sé einn þeirra. Kærandi telur að það geti ekki verið munur á aðildarskilgreiningu eftir því á hvaða stigi ákvörðun sé tekin, né að hugmynd ROE um að í sumum tilvikum beinist slík ákvörðun bara að hagsmunum flutningsfyrirtækisins, en ekki öðrum hagsmunaaðilum, geti staðist. Af 7. mgr. 9. gr. a raforkulaga megi sjá að nú sé miðað við að haft sé formlegt samráð við „alla hagsmunaaðila“ við gerð kerfisáætlunar, sem sé annar hlekkur í sömu keðju. Hefðu þeir aðilar tvímælalaust kærúaðild og aðild að máli fyrir dómstólum. Hagsmunir þeirra af setningu tekjumarka séu enn verulegri og beinni. Ákvörðun svokallaðrar WACC nefndar sem leggi til veginn fjármagnskostnað við ákvörðun tekjumarka hafi verið talin kæranleg til nefndarinnar, sbr. úrskurð nr. 4/2012, á grundvelli 30. gr. raforkulaga þar sem um hafi verið að ræða lið í ákvörðun tekjumarka. Hæstiréttur hafi dæmt í máli nr. 2/2024, efnislega um réttmæti gjaldskrár Landsnets og hafi engan gaum gefið því sjónarmiði að ekki væri hægt að taka afstöðu til slíkrar kröfu fyrr en fjallað hefði verið um málið eftir gildistöku gjaldskrár.

Tekjumörk séu óumdeilanlega grundvöllur gjaldskrár skv. 1. mgr. 12. gr. a raforkulaga og hafi því bein áhrif á þá sem beri gjöldin. Hæstaréttardómur nr. 2/2014 staðfesti að greiðendur gjalda hafi lögvarða hagsmuni af því að fá úr því skorið hvort lagastoð sé fyrir þeirri íþyngjandi ákvörðun. Það að lög mæli ekki sérstaklega fyrir um samráð útiloki ekki kærueimild þegar ákvörðun hafi verulega áhrif á aðra en flutningsfyrirtækið. Flutningskostnaður kæranda sé verulegur eða um 7 ma.kr. síðustu ár og undirstriki beina, sérstaka og verulega hagsmuni hans af því að rökstuðningur, forsendur og útfærsla tekjumarka séu lögðar og gagnsæjar.

Í þriðja lagi feli að mati kæranda niðurstaða úrskurðar nr. 3/2014, ekki í sér neins konar stoð fyrir málatilbúnaði ROE líkt og haldið sé fram. Kæruaðild sé metin í hverju tilviki fyrir sig. Hin kærða ákvörðun um tekjumörk sé stjórnvaldsákvörðun á grundvelli raforkulaga og sé því í eðli sínu kæránleg.

Í fjórða lagi nefnir kærandi í tengslum við beina og verulega hagsmuni að ROE haldi því fram að áhrif tekjumarka „lendi að meginstefnu“ á stórnótendum og dreifiveitum en ekki framleiðendum. Lögð séu beint gjöld á framleiðendur samkvæmt gjaldskrá Landsnets sem skipti tugum milljónum króna á hverju ári auk þess sem flutningskostnaður hafi verulega áhrif á samkeppnishæfni íslensks orkuiðnaðar. Aðild verði ekki skorðuð við þann aðila sem ákvörðun sé formlega beint að ef efnisleg áhrif nái út fyrir það. Því sé skemmst að minnast að Landsnet hafi breytt með samþykki Orkustofnunar gjaldskrá sinni í þá átt að innheimta beint meiri gjöld af framleiðendum.

Um rökstuðning og gagnsæi – óviðráðanlegir liðir, „viðbót-nýjar eignir“ og kerfisframlag
ROE haldi því fram að ekki hafi skort á gagnsæi við framsetningu tekjumarka og fullyrðingar kæranda hvað það varði rangar. Kærandi hafi nú fengið afhent tiltekin gögn en þau svari ekki að fullu þeim atriðum sem kærán beinist að, t.d. um jöfnun milli liða og áhrif endurmats.

Það eitt að vísa til árlegs uppgjörs fullnægi ekki gagnsæiskröfu við setningu tekjumarka, þ.e. forsendur verði að liggja frammi þegar grunnur sé ákveðinn. Lögð hafi verið fram ákveðin samantektargögn með kæru en óskað sé eftir ítarlegri gögnum sem tekjumörkin byggja á, þ.e. gögn varðandi eignastofn Landsnets, stofnviðri eigna og endurmat á þeim.

ROE bendi á að óviðráðanlegur rekstrarkostnaður sé „tekinn út úr meðaltali“, að viðbótarrekstrarkostnaður miðist við hlutfall af bókfærðu virði spennusettra nýrra fjárfestinga og að hlutfallið hafi verið endurskoðað (2% frá og með 2015), sbr. leiðbeiningar um „Viðbótarrekstrarkostnað, viðbótararðsemi og leigu flutnings- og dreifivirkja“. Kærandi ítrekar að álitaefnið sé ekki hvort liðir séu aðgreindir að formi til heldur hvernig jöfnun milli liða komi fram þannig að sami kostnaður teljist ekki bæði sem afskriftir/leiga (þ.m.t. leigueignir) og sem „viðbót – nýjar eignir“. Beðið sé um upplýsingar sem sýni annars vegar hvernig „viðbót – nýjar eignir“ falli út þegar eign sé komin inn í sögulegan rekstrarkostnað næsta tímabils og hins vegar hvernig tryggt sé að leigukostnaður/afskriftir og arðsemi af leigueignum sé ekki tvítalinn sem sami kostnaður á móti „viðbót“.

Varðandi 2% viðbótarrekstrarkostnað af bókfærðu virði nýrra fjárfestinga bendir kærandi á að slíkt flatt hlutfall endurspegli meðalkostnað yfir líftíma en ekki jaðarkostnað fyrstu ára þegar ný eign beri almennt lægra viðhald eða rekstrarálag. Viðbótarrekstrarkostnaður eigi að mæla viðbótina sem ný eign bæti við sögulegan grunn, ekki heildarmeðaltal. ROE hafi að mati kæranda ekki sýnt fram á grundvöll fyrir 2% sem mælikvarða né skýrt hvaða kostnaðarliði hlutfallið eigi að ná yfir á fyrstu árum.

Kærandi áréttar að framsetning í hinni kærðu ákvörðun skorti nægilega sýnilega og tölulega samsvörum milli bókhaldsmeðferðar kerfisframlags, undirliggjandi fjárfestinga og samsvarandi áhrifa á rekstrarliði og/eða eignastofn svo tryggt sé að ekki myndist uppsöfnun í kostnaðargrunni. Almenn tilvísun til þess að málið komi fram í árlegu uppgjöri fullnægi ekki ein og sér enda sé kærandi að óska eftir skýrum og tölulegum gögnum við setningu tekjumarka.

Einnig kemur fram að kærandi hafi ítrekað óskað eftir gögnum og undirliggjandi útreikningum til að geta endurmetið niðurstöður, aðgangur að slíkum gögnum sé forsenda þess að unnt sé að leggja fram slíka greiningu.

Skipting rekstrarkostnaðar milli notendahópa

Kærandi ítrekar að í ljósi verulegrar hækkunar rekstrarkostnaðar þurfi forsendur og aðferðarfræði skiptingar milli notendahópa að koma fram í ákvörðun um setningu tekjumarka í því formi að hagaðilar geti sannreynt eðlilegt samræmi. Tilvísun til gagna sem birtist síðar fullnægi ekki ein og sér.

Leyfð arðsemi (WACC), forsendur gjaldmiðla og samræmi milli liða

ROE bendi á að hin kærða ákvörðun feli ekki í sér sjálfstæða, endanlega ákvörðun um WACC og að viðmiðunartölur taki breytingum við uppgjör. Kærandi áréttar að óháð formi WACC ákvörðunar verði við setningu tekjumarka að liggja fyrir samræmi milli rekstrarkostnaðar, afskrifta/leigu og arðsemisforsenda, einkum þar sem leigueignir birtist sem arðsemi og afskriftir á sama tíma og „viðbót – nýjar eignir“ séu teknar inn í rekstrarlið.

Samræmi við raforkutilskipun (2009/72/EB) og dóm C-718/18

ROE vísi til leiðbeininga skv. 3. mgr. 24. gr. raforkulaga. Kærandi áréttar að ágreiningur málsins lúti að því að beita 12. gr. raforkulaga þannig að tryggt sé að raunverulegt mat og efnisleg ákvörðun eftirlitsaðilans um aðferð og afmörkun milli liða sé í samræmi við 37. gr. tilskipunarinnar og dóm C-718/18. Þetta þygi kæranda ekki tryggt í hinni kærðu ákvörðun. Leiðbeiningar geti skýrt framkvæmd en ekki komið í stað efnislegs mats ROE á aðferð og vali forsenda við setningu tekjumarka hverju sinni. Það mat þurfi að koma fram í hinni kærðu ákvörðun.

Niðurstöður og kröfur

Kærandi krefst þess að frávísunarkröfu verði hafnað og til vara ógildingar hinnar kærðu ákvörðunar og að málinu verði vísað til nýrrar meðferðar ROE þar sem lögð verði fram skýrari framsetning á uppbyggingu eignastofns, samspili rekstrarkostnaðar, afskrifta/leigu, leyfðar arðsemi og „viðbótar – nýrra eignar“, tryggt verði gagnsæi um forsendur og aðferðarfræði skiptingar rekstrarkostnaðar milli notendahópa, og loks að ROE verði gert að framkvæma sjálfstæða greiningu skv. 12. gr. raforkulaga, með greiningu á rekstrarhagkvæmni Landsnets. Þá skuli taka rökstudda ákvörðun um hvort setja skuli hagræðingarkröfu skv. 4. mgr. sömu greinar, innan sex mánaða frá upphafi tekjumarkatímabilsins.

2.

Frekari athugasemdir kæranda voru sendar ROE til upplýsinga og eftir atvikum athugasemda. Frekari athugasemdir bárust frá ROE þann 5. febrúar 2026. Þar er frávísunarkrafan ítrekuð og andmælum kæranda um skilyrði aðildar svarað.

ROE telur ástæðu til að áréttar að raforkulög geri skýran greinarmun á ákvörðun um í fyrsta lagi setningu tekjumarka flutningsfyrirtækisins, öðru lagi ákvörðun um gjaldskrá flutningsfyrirtækisins og í þriðja lagi um kerfisáætlun. Um sé að ræða sjálfstæðar stjórnvaldsákvæðanir með ólíka lagastoð, málsmæðferð og réttaráhrif, sem beinast að mismunandi aðilum. Sú staðreynd að tengsl séu á milli ákvarðana um tekjumörk, gjaldskrár og kerfisáætlun leiði hvorki til þess að sömu reglur gildi um aðild og kæruehimild né að þær hafi sömu réttaráhrif.

ROE áréttar jafnframt að þó að ákvörðun um setningu tekjumarka sé forsenda síðari ákvarðana, þ.á.m. samþykktar gjaldskrár flutningsfyrirtækisins, leiði það ekki til þess að einstakir notendur raforku eigi aðild að öllum ákvörðunum sem tengist setningu tekjumarka, sbr. úrskurð nr. 3/2014. Í stjórnslurétti sé almennt gerður skýr greinarmunur á ákvörðunum sem hafi bein réttaráhrif gagnvart aðila og ákvörðunum sem kunni einungis að hafa óbein og afleidd áhrif í gegnum síðar teknar ákvarðanir. Hin kærða ákvörðun sé ekki beint að kæranda sérstaklega heldur Landsneti og því beri að vísa málinu frá.

Kærandi byggir á því að sú skylda sem hvíli á Landsneti að hafa formlegt samráð við hagsmunaaðila við gerð kerfisáætlunar leiði til þess að þeir aðilar eigi kæruaðild vegna setningar tekjumarka, og að hagsmunir þeirra af tekjumörkum séu jafnvel verulegri og beinni en hagsmunir annarra. ROE mótmæli þessum málatilbúnaði kæranda sem röngum.

Aðkoma að samráðsferli samkvæmt 9. gr. a raforkulaga jafngildi hvorki aðild að máli né kæruaðild að stjórnvaldsákvörðun ROE um samþykki eða synjun kerfisáætlunar. Þá sé kerfisáætlun annars eðlis en ákvörðun um setningu tekjumarka, bæði að efni og réttaráhrifum. Einungis viðskiptavinir Landsnets hafi beinna, verulegra, einstakra og lögvarinna hagsmuna að gæta vegna samþykktar ROE á kerfisáætlun Landsnets, í samræmi við almennar reglur stjórnsluréttar og 26. gr. stjórnslulaga, en kærandi sé ekki þar á meðal.

ROE hafnar því að ráðgefandi niðurstaða WACC nefndar sé kæránleg til úrskurðarnefndar. Niðurstaða WACC nefndar sé ekki sjálfstæð stjórnvaldsákvörðun og sé ekki kæránleg sem slík. Í úrskurði nefndarinnar nr. 4/2012, hafi kærán lotið að endanlegri ákvörðun Orkustofnunar, nú ROE, um leyfðan vegin fjármagnskostnað, en ekki ráðgefandi niðurstöðu nefndarinnar sjálfrar. Kæruheimild beindist því að endanlegri ákvörðun stjórnvalds, en ekki að innri eða ráðgefandi þáttum í undirbúningi hennar.

Hvað varði verulega greiðslubyrði kæranda bendir ROE á að umfang eða fjárhæð efnahagslegra áhrifa geti eitt og sér ekki stofnað til kæruaðildar. Kæruaðild ráðist af því hvort stjórnvaldsákvörðun hafi bein, sérstök og einstaklingsbundin réttaráhrif gagnvart viðkomandi aðila, en ekki af því hvort að hún kunni að hafa veruleg óbein fjárhagsleg áhrif í gegnum síðari ákvarðanir, gjaldskrá eða samningssambönd.

Varðandi kröfu kæranda um ógildingu hinnar kærðu ákvörðunar og að málinu verði vísað til nýrrar meðferðar vegna skorts á gagnsæi, sundurliðun og sjálfstæðu mati við setningu tekjumarka, ítrekar ROE að framsetning eignastofns og samspil rekstrarkostnaðar, afskrifta eða leigu, leyfðrar arðsemi og viðbótarliða vegna nýrra eigna, sé hluti af þeirri aðferðarfræði sem byggir á 12. gr. raforkulaga. Raforkulög geri ekki kröfu um þá sundurliðun eða framsetningu við setningu tekjumarka sem kærandi krefjist, og lúti þessi krafa því að efnislegum ágreiningi um framsetningu en ekki að annmörkum sem geti leitt til ógildingar hinnar kærðu ákvörðunar.

Kærandi byggir jafnframt á því að gagnsæi skorti við skiptingu rekstrarkostnaðar milli notendahópa. ROE áréttar að slík skipting sé endanlega rýnd og ákveðin við árlegt uppgjör tekjumarka á grundvelli raungagna hvers árs. Sú framsetning sem birtist við setningu tekjumarka sé sett fram til glöggvunar og hafi ekki sjálfstæð réttaráhrif gagnvart notendum. Krafa kæranda að þessu leyti leiði því ekki ólögætis hinnar kærðu ákvörðunar.

Loks ítrekar ROE fyrri andmæli um að ákvæði laganna um hagræðingarkröfu feli í sér heimild en ekki skyldu, að slík ákvörðun sé ekki hluti af setningu tekjumarka heldur sjálfstæð

stjórnvaldsákvörðun. Úrskurðarnefnd hafi hvorki valdheimildir til að leggja slíkar skyldur á ROE né til að mæla fyrir um efnislegt mat þess.

ROE telur því að vísa beri kæru frá og til vara að staðfesta hina kærðu ákvörðun.

Frekari gögn eða athugasemdir hafa ekki borist í málinu.

IX. Niðurstaða

Í máli þessu er ágreiningur um setningu tekjumarka flutningsfyrirtækisins fyrir tímabilið 2026-2030, og þá aðallega forsendur þeirra. Í hinni kærðu ákvörðun setur ROE Landneti tekjumörk en það er gert á fimm ára fresti. Reiknast þar settur rekstrarkostnaður, skipting rekstrarkostnaðar, óviðráðanlegur rekstrarkostnaður, og áhrif nýrra stórra fjárfestinga. Tekjumörk samanstanda sem heild af rekstrarkostnaði, afskriftum og leyfðri arðsemi.

Kærandi sem er framleiðandi raforku, krefst þess að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi og vísað til nýrrar meðferðar hjá ROE þar sem sett verði hagræðingarkrafa, rekstrargrunnur verði endurákvæðaður í samræmi við markmið 12. gr. raforkulaga um hagkvæmni og tryggt verði skýrt samræmi milli rekstrarkostnaðar, afskrifta/leigu og leyfðrar arðsemi. Kærandi rökstyður einnig aðild sína að málinu og kæruheimild.

ROE krefst þess að málinu verði vísað frá þar sem kærandi eigi ekki kæruaðild þar sem hin kærða ákvörðun beinist ekki að honum, og til vara að hún verði staðfest. Landsnet krefst þess að hin kærða ákvörðun verði staðfest.

1.

Rétt er að mati nefndarinnar að skoða nánar ákvæði raforkulaga nr. 65/2003, reglugerð nr. 550/2012, um mat á vegnum fjármagnskostnaði sem viðmið um leyfða arðsemi við ákvörðun tekjumarka sérleyfisfyrirtækja í flutningi og dreifingu á raforku, stjórnsýslulög og hina kærðu ákvörðun.

Markmið raforkulaga er að stuðla að þjóðhagslega hagkvæmu raforkukerfi og efla þannig atvinnulíf og byggð í landinu. Í því skyni skal m.a. stuðla að skilvirkni og hagkvæmni í flutning og dreifingu raforku, sbr. 2. tl. 1. gr. laganna. Um flutning raforku er fjallað í III. kafla en eitt fyrirtæki skal annast flutning raforku og kerfisstjórnun. Viðskiptavinir flutningsfyrirtækisins skulu vera dreifiveitur, stórnotendur, virkjanir og þeir aðilar sem hafi leyfi samkvæmt raforkulögum til að stunda viðskipti með raforku. Um skyldur flutningsfyrirtækisins er fjallað í 9. gr. laganna. Þar kemur fram að flutningsfyrirtækið skuli byggja flutningskerfið upp á hagkvæman hátt að teknu tilliti til öryggis, skilvirkni, áreiðanleika afhendingar, gæða raforku og stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku.

Kveðið er á um tekjumörk flutningsfyrirtækisins í 12. gr. laganna. Tekjumörk eru skilgreind sem hámark leyfilegra árlegra tekna flutningsfyrirtækis og dreifiveitna til að mæta kostnaði. Markmið með setningu tekjumarka er að hvetja til hagræðingar í rekstri flutningsfyrirtækisins og tryggja að tekjur þess séu í samræmi við kostnað við þá þjónustu sem því sé falið að veita, að teknu tilliti til arðsemi, sbr. 1. mgr.

ROE setur flutningsfyrirtækinu tekjumörk vegna kostnaðar við flutning raforku. Tekjumörk skulu vera tvískipt, þ.e. vegna flutnings raforku til dreifiveitna annars vegar og vegna flutnings til stórnotenda hins vegar. Tekjumörk skulu ákveðin fyrir fram til fimm ára í senn og uppfærð

árlega og uppfærð árlega miðað við breytingar á viðmiðum sem tilgreind eru í 3. mgr. Við setningu tekjumarka skal taka tillit til kostnaðar vegna reksturs og fjárfestinga vegna flutnings til dreifiveitna annars vegar og stórnotenda hins vegar, sbr. 2. mgr. 12. gr. laganna.

Í 3. mgr. 12. gr. er tilgreint út frá hvaða viðmiðum tekjumörkin skuli ákveðin.

1. Rekstrarkostnaði sem tengist flutningsstarfsemi fyrirtækisins. Rekstrarkostnaður skiptist í eftirfarandi flokka:
 - a. Viðráðanlegan rekstrarkostnað: Allur almennur rekstrarkostnaður flutningsfyrirtækisins, svo sem kostnaður vegna viðhalds og starfsmannakostnaður.
 - b. Óviðráðanlegan rekstrarkostnað: Raunkostnaður við uppgjör tekjumarka. Þá er átt við rekstrarkostnað sem skilgreindur er af hinu opinbera í lögum og/eða reglugerðum og reiknaður með tilliti til vel skilgreindra eininga.
 - c. Viðbótarrekstrarkostnað: Kostnaður vegna áhrifa stórra fjárfestinga á rekstrarkostnað flutningsfyrirtækisins við setningu og uppgjör tekjumarka, leigukostnaður vegna dreifi-eða flutningsvirkja og samþykktur kostnaður vegna rannsóknar- og þróunarverkefna. Kveða skal nánar á um viðbótarrekstrarkostnað í leiðbeiningum og reglum Raforkueftirlitsins, sbr. 3. mgr. 24. gr.
2. Arðsemi flutningsfyrirtækisins af flutningsstarfsemi skal vera sem næst vegnum fjármagnskostnaði, að teknu tilliti til skatta og að frátöldum verðlagsbreytingum. Arðsemi til grundvallar tekjumörkum skal vera jöfn hlutfalli milli annars vegar hagnaðar fyrir fjármunatekjur og fjármagnsgjöld en að fráðregnum sköttum (EBIT að fráðregnum sköttum) og hins vegar bókfærðs virðis fastafjármuna sem nauðsynlegir eru til reksturs flutningskerfisins auk 20% af tekjumörkum síðasta árs til að mæta kostnaði af veltufjármunum. Kveða skal nánar á um mat á vegnum fjármagnskostnaði í reglugerð. Á grundvelli þessa töluliðar skal arðsemi ákvörðuð að fengnu mati sérfróðra aðila. Við mat hinna sérfróðu aðila ber þeim að hafa samráð við framleiðendur raforku, neytendur, stórnotendur, dreifiveitur og Landsnet.
3. Afskriftum af fastafjármunum, sbr. 2. tölulið.
4. Sköttum.

Í 4. mgr. segir: Náist ekki markmið þessara laga um skilvirkni í rekstri flutningsfyrirtækisins með afmörkun tekjumarkatímabíla er ROE heimilt að setja flutningsfyrirtækinu markmið um hagræðingu, þ.e. hagræðingarkröfu. Ákvörðun um markmið um hagræðingu skal byggjast á sjónarmiðum sem grundvallast á skilvirkni í sambærilegum rekstri, auk þess sem tekið er mið af undangengnu hagrænu mati. Ákvörðunin skal taka eigi síðar en sex mánuðum eftir að nýtt tekjumarkatímabil hefst og hefur hún áhrif á tekjumörk frá og með öðru ári þess tímabils og fram til annars árs næsta tekjumarkatímabils. ROE skal tilkynna flutningsfyrirtækinu með hæfilegum fyrirvara um setningu markmiðs um hagræðingu og gæta andmælaréttar í samræmi við stjórnsýslulög, sbr. 4. mgr. 12. gr. raforkulaga.

Fjallað er um úrskurðarnefnd raforkumála í 30. gr. en stjórnvaldsákvæðanir sem teknar eru á grundvelli laganna og varða verkefni er lúta ekki að veitingu, endurskoðun og afturköllun leyfa samkvæmt 1. mgr. 4. gr., 2. mgr. 9. gr. og 2. mgr. 11. gr. sæta kæru til nefndarinnar.

Í reglugerð nr. 550/2012, sbr. síðari breytingar, um mat á vegnum fjármagnskostnaði sem viðmið um leyfða arðsemi við ákvörðun tekjumarka sérleyfisfyrirtækja í flutningi og dreifingu á raforku, er fjallað um á hvern hátt skuli reiknaður vegin fjármagnskostnaður skv. 2. tl. 3. mgr. 12. gr. og 2. tl. 3. mgr. 17. gr. raforkulaga. Þá er einnig kveðið nánar á um þá sérfróðu aðila sem vísað sé til í 3., 4. og 8. mgr. 12. gr. svo og 3., 4. og 8. mgr. 17. gr. raforkulaga.

Stjórnsýslulög taka til stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga, sbr. 1. mgr. 1. gr. laganna. Í 2. mgr. kemur fram að lögin gildi aðeins þegar stjórnvald taki ákvarðanir um rétt eða skyldu manna. Þegar tekin er ákvörðun um rétt eða skyldu manns telst hann aðili máls og hlýtur þar með ákveðin réttindi og ber ákveðnar skyldur samkvæmt stjórnsýslulögum við meðferð umrædds stjórnsýslumáls.

2.

Ágreiningur máls þessa snýr, eins og fyrr segir, að setningu ROE á tekjumörkum Landsnets fyrir tímabilið 2026-2030, og þá aðallega forsendum þeirra tekjumarka. Einnig er ágreiningur um hvort kærandi eigi kæruaðild.

Rétt er að rekja í stuttu máli hvað felst í hinni kærðu ákvörðun, þ.e. ákvörðun tekjumarka. Samkvæmt raforkulögum annast eitt fyrirtæki, Landsnet, flutning raforku og kerfisstjórnun. Ríkir því ekki samkeppni um flutning raforku heldur náttúruleg einokun þar sem raforkuflutningur einkennist af mikilli stærðarhagkvæmni og því hagkvæmt að einn aðili sjái um slíkan rekstur. Þar sem slík einokunarfyrirtæki skortir það aðhald sem samkeppni veitir verður kostnaður gjarnan meiri en það sem hagkvæmast getur orðið. Því skal ROE ákveða tekjumörk fyrir Landsnet, þ.e. hámark leyfilegra árlegra tekna til að mæta kostnaði, og eru þau sett til fimm ára en uppfærð árlega eftir á. Stýring verðs felur þannig í sér að fylgst er með þeim kostnaði sem heimilt er að nota sem grundvöll verðlagningar. Markmiðið er að hvetja til hagræðingar í rekstri Landsnets og tryggja að tekjur þess séu í samræmi við kostnað og þá þjónustu sem því er falið að veita, að teknu tilliti til arðsemi. Með því að setja Landsneti sérstök tekjumörk, sem aftur hefur áhrif á gjaldskrá, er verði stýrt. Tekjumörkin eru tvískipt, annars vegar vegna flutnings til dreifiveitna og hins vegar til stórnotenda. Við setningu tekjumarka aflar ROE rekstrarupplýsinga frá Landsneti. Raforkulög gera ekki ráð fyrir aðkomu hagsmunaaðila eða að ROE hafi samráð við þá fyrir töku ákvörðunar um setningu tekjumarka.

Liggur því fyrir að skoða hver geti átt kæruaðild í máli þessu. Kærandi er stærsti framleiðandi raforku hér á landi og greiðir flutningsgjöld samkvæmt gjaldskrá Landsnets en gjaldskráin er sett á grundvelli tekjumarka. Kærandi byggir á því að þar sem hann átti aðild að dómsmáli fyrir Hæstarétti sem varðaði gjaldskrá Landsnets eigi hann beinna og sérstakra hagsmuna að gæta í málinu. Þar sem hin kærða ákvörðun um tekjumörk sé liður í keðju ákvarðana sem endi með setningu gjaldskrár, eigi hann þar með kærurétt samkvæmt almennum reglum stjórnsýslulaga.

ROE bendir á að hin kærða ákvörðun beinist aðeins að Landsneti en ekki kæranda. Því uppfylli kærandi ekki skilyrði um kæruaðild samkvæmt stjórnsýslulögum en hann hafi ekki verið aðili að hinni kærðu ákvörðun. Löggjafinn geri ekki ráð fyrir formbundinni aðkomu hagsmunaaðila að þeirri ákvörðunartöku. Gjaldskrá samkvæmt tekjumörkum falli fyrst og fremst á dreifiveitur og stórnotendur. Aðeins aðilar máls geti kært hina kærðu ákvörðun til úrskurðarnefndar.

Meginreglan er að aðildarhugtakið í stjórnsýslumálum ber að skýra rúmt þannig að ekki sé einungis átt við þá sem eiga beina aðild að máli heldur einnig þá sem eiga óbeinna hagsmuna að gæta. Við mat á hagsmunum og tengslum einstaklings eða lögaðila við úrlausn máls er litið til ákveðinna sjónarmiða og ályktun síðan dregin um það, hvort telja beri hann aðila þess. Þau sjónarmið sem vega þyngst eru hvort maður eigi einstaklegra, beinna og lögvarinna hagsmuna að gæta, sbr. 26. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Reglur stjórnsýslulaga um meðferð mála hjá stjórnvöldum fela í sér tiltekin réttindi til handa aðila máls, t.a.m. rétt til þess að kynna sér gögn máls og tjá sig um þau áður en ákvörðun er tekin. Ákvörðun skal birt aðila máls og er hún bindandi fyrir hann upp frá því. Þá á aðili máls rétt á því að fá ákvörðun rökstudda og hann getur kært hana, sé kærueimild fyrir hendi.

Aðili máls á öllu jafnan beinna hagsmuna að gæta af úrlausn máls þó, eins og fyrr segir, ekki sé í öllum tilvikum útilokað að lögaðili sem eigi óbeinna eða afleiddra hagsmuna að gæta geti talist aðili máls. Í máli þessu var hinni kærðu ákvörðun eingöngu beint að Landsneti. Þegar horft er til þess að hin kærða ákvörðun beindist ekki sérstaklega að kæranda með þeim hætti að fjallað var um réttindi hans eða skyldur telur nefndin að skilyrði um beina, einstaklega og verulega hagsmuni kæranda af hinni kærðu ákvörðun, séu ekki uppfyllt. Við það mat hefur nefndin til hliðsjónar að hin kærða ákvörðun lýtur fyrst og fremst að því að tryggja að tekjur Landsnets séu í samræmi við kostnað og í samræmi við þær forsendur sem fram koma í 12. gr. raforkulaga. Tilgangur tekjumarka er að hvetja til hagræðingar í rekstri Landsnets og tryggja að tekjur félagsins séu í samræmi við kostnað og lögbundna þjónustu, sbr. 1. mgr. 12. gr. raforkulaga.

Að þessu sögðu bendir nefndin og á að raforkulög gera skýran greinarmun á ákvörðunum um setningu tekjumarka, gjaldskrá flutningsfyrirtækisins og kerfisáætlun. Lagastoð þeirra er ólík, málsmeðferð og réttaráhrif. Enda þótt hin kærða ákvörðun um setningu tekjumarka Landsnets sé grundvöllur gjaldskrár Landsnets, leiðir það ekki til þess að einstakir notendur geti átt aðild að hinni kærðu ákvörðun.

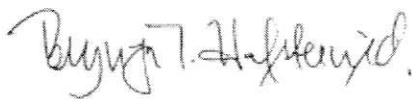
Í ljósi þess ágreinings sem er í máli þessu um aðferðafræði, efnisleg viðmið og túlkun á 12. gr. raforkulaga, vill nefndin áréttta mikilvægi þess að forsendur fyrir tekjuáætlun og útreikningar ROE séu gagnsær, en svo virðist sem ákveðins óskýrleika gæti um viðmiðin í 12. gr. raforkulaga.

Að teknu tilliti til alls framangreinds er það mat úrskurðarnefndar að kærandi eigi ekki kærúaðild í málinu. Ber því að vísa kæru hans frá nefndinni.

Úrskurðarorð

Kæru kæranda er vísað frá nefndinni.


Ragnheiður Elfa Þorsteinsdóttir
formaður



Brynja Ingunn Hafsteinsdóttir



Ragnar Jóhann Jónsson