पंजाब राज्य विद्युत बोर्ड

बनाम

मैसर्स एसआईईएल लिमिटेड और अन्य

(2005 की सिविल अपील संख्या 5380-5389/2005)

18 अगस्त, 2008

[माननीय न्यायमूर्तिगण डॉ. अरिजीत पसायत और एस. एच. कपाडिया]

विद्युत विनियामक आयोग अधिनियम, 2003 उपधाराएं 29, 61 और 82- विद्युत विनियामक आयोग अधिनियम, 1998- धारा 9 राज्य विद्युत विनियामक आयोग द्वारा टैरिफ का निर्धारण- चुनौती- औद्योगिक उपभोक्ताओं द्वारा वैधानिक अपील- उच्च न्यायालय द्वारा अनुमति। अपील पर निष्कर्षः उच्च न्यायालय का पक्ष सही नहीं था और उसके द्वारा सही परिप्रेक्ष्य में विश्लेषण नहीं किया गया था, क्योंकि इसने आदर्श स्थिति की अवधारणा पेश की थी। वाणिज्यिक मूल्यांकन में आदर्श स्थिति परीक्षण का कोई स्थान नहीं है इसलिए उच्च न्यायालय के आदेश को अपास्त कर मामले को विद्युत आयोग को इस निर्देश के साथ भेज दिया गया कि 2003 के अधिनियम के मानदंडों को ध्यान में रखते हुए मामले की नए सिरे से जांच की जाये।

उत्तरदाता औद्योगिक उपभोक्ताओं ने उच्च न्यायालय के समक्ष वैधानिक अपील दायर करके पंजाब राज्य विद्युत विनियामक आयोग द्वारा शुल्क निर्धारण को चुनौती दी। विवाद (i) कृषि खपत, पारेषण और वितरण हानि, (ii) उर्जा इनपुट और कोयला परिवहन, (iii) जनशक्ति की आवश्यकता, एवम् (iv) निवेश तथा वापसी की दर, से सम्बन्धित था।

उच्च न्यायालय ने अभिनिर्धारित किया कि विद्युत आयोग ने प्रासंगिक मापदंडों पर ध्यान नहीं दिया एवम् क्रॉस सब्सिडी और उत्पादित सामग्री की अपर्याप्तता जैसे कुछ पहलुओं पर जोर देने के बाद अपील की अनुमति दी, इसलिए पंजाब राज्य विद्युत बोर्ड द्वारा वर्तमान अपील की गई है।

अपीलों को अनुमति देते हुए न्यायालय ने अभिनिर्धारित किया कि:

1.1. मूल मुद्दे के रूप में उच्च न्यायालय ने क्रॉस सब्सिडी से संबंधित समाधान निकालने का प्रयास किया, लेकिन इसने आदर्श स्थिति की अवधारणा पेश की जो सही दृष्टिकोण नहीं है। वाणिज्यिक मूल्यांकन के मामले में आदर्श स्थिति परीक्षण का कोई स्थान नहीं है। वास्तविक व्यय आधार होना चाहिए, न कि काल्पनिक आदर्श स्थिति। आदर्श स्थिति अनिवार्य रूप से भविष्य का चिंतन है। [पैरा 7,11,18] [159, एच; 160, ए; 161, बी; 163, जी-एच]

संदर्भ- हिन्दुस्तान जिंक लिमिटेड आदि बनाम आंध्र प्रदेश राज्य विद्युत बोर्ड व अन्य (1991) 4 एससीसी 299; पश्चिम बंगाल विद्युत विनियामक आयोग बनाम सीईएससी लिमिटेड (2002) 8 एससीसी 715 और औद्योगिक बिजली उपयोगकर्ताओं का संघ बनाम आन्ध्र प्रदेश राज्य एवम् अन्य (2002) 3 एससीसी 711।

1.2. चूंकि उच्च न्यायालय का दृष्टिकोण सही नहीं है और विश्लेषण सही दिशा में नहीं किया गया था, उच्च न्यायालय के आदेश को अपास्त किया गया है और विद्युत विनियामक आयोग अधिनियम, 2003 के मापदंडों को ध्यान में रखते हुए मामले की नए सिरे से जांच करने के लिए प्रकरण आयोग को फिर से भेजा गया। [पैरा 19] [164, ए-बी]

केस कानून संदर्भ-

(1991) 4 एससीसी 299	संदर्भित	पैरा 15
(2002) 8 एससीसी 715	संदर्भित	पैरा 16
(2002) 3 एससीसी 711	संदर्भित	पैरा 17

सिविल अपीलीय अधिकारिताः सिविल अपील संख्या- 5389/2005।

माननीय पंजाब एवं हरियाणा उच्च न्यायालय, चण्डीगढ़ के निर्णय एवम् अंतिम आदेश दिनांक 21.11.2003 में एफ.ए.ओ. नम्बर 5371, 5243, 5298, 5557/2002, 216, 278, 371, 412, 508 और 875/2003।

साथ में

सी.ए. संख्या 5394, 5395, 5392, 5397, 5390, 5391, 5393, 5396, 5379 और 5398/2005।

उपस्थित पक्ष के लिए- के.एन.भट्ट, रंजीत कुमार, एम.जी.रामचंद्रन, मोहिंदरजीत सिंह रूपल, कादम्बरी, सच्चिन पुरी, विकास (मैसर्स गागराट एण्ड कम्पनी के लिए), सुरेश चंद्र त्रिपाठी, पी.एच. पारेख, अजय के.झा, नितिन ठुकराल, (मेसर्स पी.एच. पारेख एण्ड़ कम्पनी के लिए), निधेश गुप्ता, विनोद शुक्ला, दीपक गोयल, एस. जनानी, शोभा, राकेश के. शर्मा, मधुकर अग्रवाल, मीरा अग्रवाल, रमेश चंद्र मिश्रा, बी. विजयलक्ष्मी मेनन, श्रुति, वरुणा भंडारी गुगनानी और शालू शर्मा।

माननीय न्यायमूर्ति डॉ. अरिजीत पासायत द्वारा न्यायालय का निर्णय दिया गया कि-

1. इन अपीलों में माननीय पंजाब और हरियाणा उच्च न्यायालय के डिवीजन बेंच के उस फैसले को चुनौती दी गई है जिसमें उक्त न्यायालय ने प्रत्यर्थीगण की ओर

से दायर वैधानिक अपीलों को अनुमति दी जिन अपीलों में पंजाब राज्य विद्युत विनियामक आयोग (संक्षेप में 'आयोग') के आदेश पर सवाल उठाया गया है। आयोग द्वारा शुल्क का निर्धारण चुनौती की विषय-वस्तु था।

2. उच्च न्यायालय ने निर्धारित किया कि आयोग ने प्रासंगिक मापदण्ड़ों को स्वयं संबोधित नहीं किया और इसलिए, आदेश दुर्बलताओं से ग्रस्त है। अपीलांट पंजाब स्टेट इलेक्ट्रिसिटी बोर्ड (संक्षेप में बोर्ड) से की गई टिप्पणियों को ध्यान में रखते हुए एवम् समुचित जानकारी प्रकाश में लाने के उपरान्त मामले को पुनः आयोग को नए सिरे से मुद्दों पर निर्णय लेने हेतु भेजा गया था, जहां भी बोर्ड की ओर से कमी पाई गई है। विशिष्ट मुद्दो पर विभिन्न निष्कर्षो पर आवश्यक रूप से केन्द्रित रहते हुए इन अपीलों में बल दिया गया है।

3. विवाद 1.8.2002 से लेकर 31.7.2003 तक की अवधि से संबंधित है। बोर्ड के अनुसार वार्षिक लागत की आवश्यकता 7,437.78 करोड़ रुपये थी जबकि आयोग ने 6,341.14 करोड़ रुपये की अनुमति दी थी। अनिवार्य रूप से औद्योगिक उपभोक्ताओं द्वारा उच्च न्यायालय के समक्ष चुनौती दी गई थी। जैसा कि ऊपर उल्लेख किया गया है विवाद (i) कृषि खपत, पारेषण और वितरण हानि (संक्षेप में 'टी एंड डी हानि'), (ii) ऊर्जा निवेश और कोयला परिवहन, (iii) जनशक्ति की आवश्यकता तथा (iv) निवेश और वापसी की दर, से सम्बन्धित है।

4. जहां तक अंतिम मद का संबंध है, दावा की गई दर शुद्ध नियत आस्तियों का 3 प्रतिशत और इक्विटी का 14 प्रतिशत है।

5. आयोग जिस मूल आधार पर काम करता है, वह यह पता लगाना है कि क्या मौजूदा टैरिफ अधिशेष राजस्व उत्पन्न करता है या नही। यदि यह ज्यादा है तो टैरिफ में उसे कम करने की गुजाईश है और यदि वह कम है तो उसे बढ़ाने की भी गुंजाईश

है। बुनियादी में से एक मुद्दा क्रॉस सब्सिडी से संबंधित हैं। दूसरे शब्दों में, औद्योगिक उपभोक्ता आपूर्ति की वास्तविक औसत लागत से अधिक भुगतान करते हैं और कृषि एवम् घरेलू सेक्टर में उपभोक्ताओं को सब्सिडी देता है।

6. अपीलार्थी बोर्ड के विद्वान वकील के अनुसार- क्रॉस सब्सिडी एक टैरिफ डिजाइन मुद्दा है। सरकार की क्रॉस सब्सिडी में कोई भूमिका नहीं है। यह लागत का एक तत्व नहीं है और अनिवार्य रूप से टैरिफ का नया स्वरूप है। काल्पनिक रूप से, उच्च न्यायालय का यह कहना सही नहीं है कि यह राजस्व उपाय का नुकसान है।

7. उत्तरदाताओं के विद्वान वकील ने यह तर्क दिया कि उच्च न्यायालय ने कुछ पहलुओं पर सही जोर दिया है, जैसे क्रॉस सब्सिडी, उत्पादित सामग्री की अपर्याप्तता तथा तर्कसंगत और जमीन से जुड़ा दृष्टिकोण। सरकार की वास्तविक रूप से कोई भूमिका नहीं होती है। यह अतीत की विरासत है एवम् जिसका मुख्य लक्ष्य क्रॉस सब्सिडी के तत्व को उत्तरोत्तर कम करना है। आपूर्ति की लागत उपभोक्ताओं के विभिन्न वर्गों के लिए भिन्न होती है। आपूर्ति की औसत लागत को निम्न में वर्गीकृत किया जा सकता हैः (i) प्रत्येक उपभोक्ता के लिए औसत लागत और (ii) उपभोक्ताओं के वर्ग के लिए औसत लागत। यह इंगित किया गया है और वास्तव में इसमें कोई विवाद नहीं है कि आपूर्ति की लागत खपत के आधार पर भिन्न होती है, जैसे कि घरेलू उपभोक्ताओं से संबंधित कम वोल्टेज के मामले में आपूर्ति की लागत, लागत की तुलना में अधिक है और औद्योगिक उपभोक्ताओं द्वारा अधिक वोल्टेज पर यह कम है। उच्च वोल्टेज के कारण तकनीकी और वाणिज्यिक नुकसान कम होते हैं, जबकि कम वोल्टेज के मामले में यह अधिक हो जाता है। अब तक, उपभोक्ताओं के किसी विशेष वर्ग पर कोई आधिकारिक निर्धारण नहीं किया गया है। इस प्रकार, एक तरीका औसत लागत सिद्धांत को अपनाना हो सकता है। उच्च न्यायालय ने मुख्यतः क्रॉस सब्सिडी के संबंध में

बुनियादी मुद्दे को संबोधित करने का प्रयास किया। लेकिन इसने आदर्श स्थिति की अवधारणा पेश की जो हमारी राय में सही दृष्टिकोण नहीं है। सब्सिड़ी मूलतः एक विशेषाधिकार है जो या तो दिया जा सकता है अथवा नहीं दिया जा सकता है।

8. आयोग जिसे विद्युत विनियामक आयोग अधिनियम, 1998 (संक्षेप में 1998 के अधिनियम) के तहत नियुक्त किया गया है या विद्युत विनियामक आयोग अधिनियम, 2003 (संक्षेप में 2003 के अधिनियम) टैरिफ के निर्धारण हेतु वैधानिक शक्तियों का प्रयोग करता है। 1998 के अधिनियम की धारा 9 और 2003 के अधिनियम की धाराएँ 29, 61 तथा 82 में दिशानिर्देश और मापदंड प्रदान किए गए हैं।

9. आयोग मुख्य रूप से वार्षिक राजस्व आवश्यकता (संक्षेप में 'ए. आर. आर.') के निर्धारण से सम्बन्धित है। आयोग शुल्क तैयार (डिजायन) करता है और इसे तर्कसंगत बनाकर सरकार को भेजा जाता है जो सब्सिडी की मात्रा और लाभार्थियों के वर्ग के बारे में सालाना निर्णय लेती है। इसके बाद आयोग शुल्क को अंतिम रूप देता है।

10. इन अपीलों में उठाए गए बुनियादी मुद्दों में से एक मुद्दा यह था कि क्या सब्सिड़ी प्राप्त न होने के कारण उधार लेने पर ब्याज ए. आर. आर. के हिस्से के रूप में लिया जा सकता है। आयोग को विवरण तैयार करने की आवश्यकता है। यह कहा गया था कि शुल्क निर्धारण के प्रथम वर्ष में आयोग को विभिन्न समस्याओं का सामना करना पड़ा था। यदि यह स्थापित किया जाता है कि ऋण सामान्य प्रकृति का हैं तो यह निश्चित रूप से ए. आर. आर. का हिस्सा है, लेकिन जहां यह स्पष्ट रूप से सरकार से सब्सिडी राशि की प्राप्ति न होने के कारण बनाया जाता है तो सवाल उठ सकता है कि क्या ए.आर.आर. को ठीक करके इसे ध्यान में रखा जा सकता है। यदि बोर्ड ठोस सामग्री द्वारा यह स्थापित करता है कि ब्याज सामान्य ऋण से संबंधित है तो यह

निश्चित रूप से ए.आर.आर. का हिस्सा होगा। दूसरी ओर यदि उपभोक्ता यह स्थापित करने में सक्षम है कि सब्सिडी की प्राप्ति न होने के कारण ब्याज उधार लेने के लिए संबंधित है, तो आयोग द्वारा उसके विवरण को अवश्य तैयार किया जायेगा। आयोग द्वारा वाणिज्यिक त्वरित परीक्षण लागू किया जायेगा। जब यह प्रथम वर्ष के निर्धारण से सम्बन्धित हो तो कठिनाईयां आती हैं। शुरुआती वर्ष में प्राप्ति में देरी का प्रश्न नहीं उठाया जा सकता है। यह बाद की अवधि का मामला है।

11. कृषि मीटर और टी एंड डी नुकसान के संबंध में यह ध्यान दिया जाना चाहिए कि अतीत में कृषि उपभोक्ताओं के पास मीटर नहीं थे। इसलिए, प्रति बल अनुमान लगाया जाना था। आयोग ने टी एंड डी नुकसान के लिए 25.52% तय किया। उच्च न्यायालय इस आधार पर आगे बढ़ा कि मीटर होने चाहिए थे। मीटरों के अभाव में, उपभोक्ताओं को नुकसान नहीं उठाना चाहिए। इसे आम तौर पर आदर्श स्थिति परीक्षण के रूप में जाना जाता है। ऊपर उल्लिखित ऐसे परीक्षण का वाणिज्यिक मूल्यांकन के मामले में कोई स्थान नहीं है।

12. औद्योगिक और घरेलू उपभोक्ताओं के मामले में, मीटर होने से सटीक आंकड़े ज्ञात होते हैं। यह इंगित किया गया है कि तकनीकी नुकसान 15 प्रतिशत पर तय किया गया है जबकि वितरण के स्तर पर यह 10 से 11 प्रतिशत और संचरण के नुकसान के कारण 4 से 5 प्रतिशत होता है।

13. जहाँ तक वाणिज्यिक घाटे और गैर-मीटर वाले कृषक उपभोक्ताओं का सम्बन्ध है, नुकसान के लिए इसकी मात्रा निर्धारित नहीं की जा सकती है।

14. यह ध्यान देने योग्य है कि जब बोर्ड का रुख यह था कि हानि राष्ट्रीय स्तर के भार कारक से कम है और निविष्ट ऊर्जा देश में सबसे अच्छा है, उच्च न्यायालय फिर से यह कहने के लिए आगे बढ़ा कि सुधार की गुंजाईश होने से आदर्श स्थिति

परीक्षण लागू करें और उत्पादन अनुकूलतम होना कहते हुए आयोग के निष्कर्षों में कोई दोष नहीं पाया।

15. क्रॉस सब्सिड़ी स्वीकृत सिद्धान्त है। हिन्दुस्तान जिंक लिमिटेड आदि बनाम आंध्र प्रदेश राज्य विद्युत बोर्ड और अन्य (1991 (4) एस. सी. सी. 299) के पैरा 33 में निम्नाकिंत रूप से यह देखा गया है कि-

> "33. श्री कपिल सिब्बल उनमें से कुछ अपीलार्थीगण की ओर से पेश हुए, जिन्हें कि बोर्ड की शक्ति के प्रयोग के तरीके को चुनौती देने तक सीमित कर दिया गया था तथा उन्होंने इस पर बहुत जोर दिया कि विद्युत (आपूर्ति) अधिनियम, 1948 की धारा 16 के तहत परामर्श समिति के साथ परामर्श के अभाव का क्या प्रभाव होगा। उन्होंने यह भी दावा किया कि वृद्धि की मात्रा को केवल आधे तक ही न्यायोचित ठहराया जा सकता था, उससे ज्यादा नही। श्री सिब्बल ने दावा किया कि शुल्क को संशोधित करने के उद्देश्य हेतु कुछ बाहरी कारकों को ध्यान में रखा गया था। श्री सिब्बल के अनुसार अप्रासंगिक विचार जिन्हें ध्यान में रखा जाता है, वे बोर्ड पर बकाया पूंजीकृत रकम और बोर्ड द्वारा किए गए समग्र नुकसान हैं जो उनके अनुसार धारा 59 विद्युत (आपूर्ति) अधिनियम के तहत अनुज्ञेय नहीं है। उन्होंने यह भी तर्क दिया कि एच.टी. शुल्कों में उपर की ओर किए गए संशोधन उपभोक्ताओं के एक अन्य वर्ग को सब्सिड़ी देने हेतु आशयित है, जो कि अनुज्ञेय नहीं है। उनके तर्क पहले से ही हमारी पिछली चर्चा में शामिल हैं। इसी तरह, उसी प्रभाव के लिए सी.ए. सं. 5379/1985 में अपीलार्थी की ओर से श्री के.एन. भट्ट की दलीलों की चर्चा करने की

आवश्यकता नहीं है। शुल्कों में संशोधन को ध्यान में रखते हुए ऐसे कई कारकों का विवरण लिया गया, जिसके सम्बन्ध में न्यायिक समीक्षा के स्वीकार्य दायरे की सीमित सीमा तक आगे विचार की भी आवश्यकता नहीं है।''

16. पश्चिम बंगाल इलेक्ट्रिसिटी रेग्यूलेटरी कमीशन बनाम सीईएससी लिमिटेड (2002 (8) एससीसी 715) में इस न्यायालय ने यह अवलोकन किया है कि-

"91. अधिनियम, 1998 की धारा 29 (2) (डी), 29 (3) और 29 (5) के अवलोकन से पता चलता है कि उपभोक्ताओं से ऊर्जा की आपूर्ति की औसत लागत के आधार पर उनके द्वारा खपत की जाने वाली बिजली के लिए ही शुल्क लिया जाना चाहिए, और शुल्क राज्य आयोग द्वारा बिना किसी उपभोक्ता को अनुचित वरीयता दिये निर्धारित किया जाना चाहिए। कानून भी राज्य सरकार को ऐसी सब्सिडी वहन करने के लिए बाध्य करता है जिसे किसी उपभोक्ता या किसी वर्ग को दिया जाना आवश्यक हो, बशर्ते आयोग उसे निर्धारित कर सकता है और वह भार सरकार द्वारा वहन किया जाना चाहिए। हालांकि, उच्च न्यायालय ने अपने फैसले में कंपनी को विभिन्न प्रकार की आपूर्ति के संबंध में अपनी शुल्क संरचना को बनाए रखने का निर्देश दिया है जैसा कि आयोग द्वारा नया टैरिफ तय करने से पहले प्रचलित था। शुल्क की औसत दर में वृद्धि का भी निर्देश दिया गया जो उसने कम्पनी द्वारा विभिन्न उपभोक्ताओं के मध्य यथानुपात वितरित करने की अनुमति दी थी, ताकि प्रत्येक दर में वृद्धि का प्रतिशत समान रहे। वास्तव में, इसलिए, उच्च न्यायालय ने क्रॉस-सब्सिडी जारी रखने

का निर्देश दिया है। इस संबंध में उच्च न्यायालय द्वारा दिए गए कारणों में से एक यह है कि कलकत्ता ट्रामवेज जो अन्यथा एक सस्ती परिवहन प्रणाली चला रहा है, को अपना किराया बढाना पड़ सकता है और इसकी अनुमति नहीं दी जा सकती क्योंकि कलकत्ता ट्रामवेज को शुल्क निर्धारण के मामले में नहीं सुना गया था और इसलिए अगर किराया बढाना है तो व्यापक असंतोष की संभावना है। हमने देखा है कि अधिनियम, 1998 का उद्देश्य क्रॉस-सब्सिडी लागू करके शुल्क के निर्धारण में भेदभाव को रोकना है, किन्तु साथ ही अधिनियम, 1998 की धारा 29 (5) के तहत यदि राज्य सरकार किसी भी विशेष वर्ग के उपभोक्ताओं को ऊर्जा की आपूर्ति पर सब्सिडी देने का विकल्प चुनती है तो वह उक्त विकल्प चुन सकती है, बशर्ते कि कंपनी को हुए नुकसान का बोझ राज्य सरकार द्वारा वहन किया जाए और किसी अन्य वर्ग के उपभोक्ताओं पर नहीं लगाया जाए। इस दृष्टि से हमारी राय है कि जबकि आयोग क्रॉस सब्सिड़ी की गैर-प्रयोज्यता के बारे में अपनी दृष्टि में उचित था, उच्च न्यायालय ने अधिनियम,1948 के उद्देश्य और प्रावधानों के विपरीत एक शुल्क संरचना को बनाए रखने के लिए आयोग को निर्देश जारी करने में गलती की थी जो कि आयोग की रिपोर्ट से पहले प्रचलित था। यह अभी भी राज्य सरकार के लिए खुला है, यदि वह आयोग को किसी वर्ग विशेष के उपभोक्ताओं को कम दर पर बिजली की आपूर्ति करने का निर्देश देने का विकल्प चुनती है, बशर्ते कि राज्य सरकार स्वयं उस पर सब्सिडी दे।

17. औद्योगिक बिजली उपयोगकर्ताओं के संघ बनाम आन्ध्र प्रदेश राज्य और अन्य (2002 (3) एस. सी. सी. 711) में भी स्थिति की विस्तार से जांच की गई।

18. हम यह स्पष्ट करते हैं कि वास्तविक व्यय आधार होना चाहिए ना कि काल्पनिक आदर्श स्थिति। आदर्श स्थिति अनिवार्य रूप से भविष्य का चिंतन है। इसके अलावा निवेश की गणना प्रति इकाई के आधार पर वास्तविक लागत है।

19. चूँकि उच्च न्यायालय का दृष्टिकोण सही नहीं है और विश्लेषण सही परिप्रेक्ष्य में नहीं किया गया था, उच्च न्यायालय का आदेश निरस्त योग्य है और विशिष्ट मुद्दो पर उपर वर्णित रोशनी में अधिनियम, 2003 के मापदण्डों को ध्यान में रखते हुए मामले की नये सिरे से जांच करने हेतु मामला आयोग को प्रतिप्रेषित किया जाता है।

20. उक्तानुसार पूर्वोक्त सीमा तक अपील स्वीकार की जाती है।

अपील स्वीकृत है।

यह अनुवाद आर्टिफिशियल इंटेलिजेंस टूल '**सुवास**' के जरिए अनुवादक न्यायाधिकारी विवेक शर्मा, आर.जे.एस. द्वारा किया गया है।

अस्वीकरण : यह निर्णय वादी के प्रतिबंधित उपयोग के लिए उसकी भाषा में समझाने के लिए स्थानीय भाषा में अनुवादित किया गया है और किसी अन्य उद्देश्य के लिए इसका उपयोग नहीं किया जा सकता है। सभी व्यावहारिक और आधिकारिक उद्देश्यों के लिए, निर्णय का अंग्रेजी संस्करण प्रामाणिक होगा और निष्पादन और कार्यान्वयन के उद्देश्य से अंग्रेजी संस्करण ही मान्य होगा।