

HS Veitur hf.
Brekustíg 36
260 REYKJANESBÆ

Reykjavík, 21. mars 2019
Tilvísun: OS2018070008/0.2
Verknúmer: 4353320

Efni: Ákvörðun vegna kvörtunar Orku heimilanna ehf.

Málsatvik og málsástæður

Orkustofnun barst kvörtun frá Orku heimilanna ehf. sjá meðfylgjandi bréf dags. 4. júlí 2018. Samkvæmt kvörtuninni er kvartað undan því að dreifiveitur brjóti lög með því að setja alla nýja notendur rafmagns, án þess að kanna vilja þeirra, í sölu hjá því sölufyrirtæki sem er í eignartengslum við dreifiveituna. Jafnframt er kvartað undan því að dreifiveitur gefi út reikninga fyrir sölufyrirtæki sem þær eiga í eignartengslum við. Með því sé fyrirtækjum mismunað, því þegar veita fer úr sölu hjá sölufyrirtæki sem tengt sé dreifiveitunni lækki ekki seðilgjald fyrir innheimtu flutnings, dreifingar og raforku í kjölfarið.

Í kvörtuninni kemur fram að átta fyrirtæki stundi í dag smásölu á raforkumarkaði. Þar af eru sex sölufyrirtæki sem tengjast dreifiveitu og tvö fyrirtæki sem eru ótengd dreifiveitum. Að mati kvartanda hafa sölufyrirtæki sem eru tengd dreifiveitum mikið samkeppnisforskot á önnur sölufyrirtæki. Kvartað er undan því að dreifiveitur hafi frá upphafi hunsað skýr ákvæði í raforkulögum um notendaskipti og sett alla nýja notendur sjálfgefið í viðskipti við sölufyrirtæki sem dreifiveita er í eignartengslum við. Með því hafa dreifiveitur viðhaldið markaðshlutdeild tengds sölufyrirtækis og komið í veg fyrir samkeppni.

Í kvörtuninni kemur einnig fram að dreifiveitur og sölufyrirtæki í sameiginlegu eignarhaldi senda reikning með sameiginlegri kröfu í banka fyrir dreifingu og sölu. Þessu fyrirkomulagi fylgir mikill sparnaður fyrir sölufyrirtæki sem eru tengd dreifiveitu og gerir það líka að verkum að notendur sem fara úr viðskiptum frá slíku sölufyrirtæki til sölufyrirtækis sem er ótengd dreifiveitu þurfa að greiða aukinn kostnað vegna reikningagerðar. Er það mat kvartanda að margs konar hagræði skapist af því að vera í nánnum tengslum við dreifiveitu og því kvartað yfir því að sölufyrirtækjum sem séu ekki í eignartengslum við dreifiveitur sé mismunað þar sem þeim býðst ekki sama þjónusta á sömu kjörum og þeim fyrirtækjum sem séu í eignartengslum við dreifiveitur.

Ferill málsins

Orkustofnun bauð HS Veitum hf. að tjá sig um kvörtun Orku heimilanna ehf. með bréfi dags. 5. október 2018 auk þess að óska eftir svörum við eftirfarandi spurningum:

1. Með hvaða hætti fara notendaskipti fram þegar nýir viðskiptavinir sem ekki hafa keypt rafmagn undanfarna 12 mánuði koma í viðskipti hjá fyrirtækinu og þá hvernig fyrirtækið telur að sú framkvæmd samræmis 2. mgr. 7. gr. reglugerðar um raforkuviðskipti og mælingar nr. 1050/2004.
2. Upplýsingum um hvort kostnaður vegna seðilgjalds/-a sé mismunandi eftir seljendum raforku sem að HS Veitur hf. dreifa rafmagni fyrir og þá hvernig fyrirtækið telur að sú framkvæmd samræmist 1. mgr. 41. gr. reglugerðar um raforkuviðskipti og mælinga nr. 1050/2004.

Með tölvupósti dagsettum 5. nóvember 2018 gera HS Veitur hf. grein fyrir afstöðu sinni vegna erindis Orku heimilanna ehf. Fram kemur meðal annars að HS Veitur hf. leiðbeindu notendum á dreifiveitusvæði sínu um rétt þeirra til að velja sér raforkusala fyrir mörgum árum síðan en í dag er það ekki gert. Þegar HS Veitur hf. vöktu athygli notenda á möguleikum þess að velja sér raforkusala hafi

notendur verið óánægðir. Því hafi nýjum viðskiptavinum ekki verið kynntir aðrir möguleikar við kaup á raforku. HS Veitur hf. telja að of kostnaðarsamt hafi reynst að framkvæma notendaskipti með þeirri aðferð sem að mælt er fyrir um í reglugerð um raforkuviðskipti og mælingar nr. 1050/2004.

HS Veitur hf. upplýsa að framkvæmd notendaskipta á veitum sé með þeim hætti að þegar nýr notandi veitu er skráður í viðskipti hjá HS Veitum hf. er hann jafnframt skráður í viðskipti hjá sjálfgefnum söluaðila HS Veitna hf. sem er HS Orka hf. Starfsmenn HS Veitna hf. hafa því ekki spurt nýja viðskiptavini að því hvar þeir kjósa að kaupa raforku né kynnt aðra söluaðila. HS Veitur ehf. upplýsa enn fremur um að fyrirtækið hefur aldrei beitt 50% álagi á raforkuverð til notenda sem ekki hafa valið sér raforkusala. Enn fremur hafa HS Veitur hf. ekki gert samning við sölufyrirtæki um að afhenda viðkomandi notanda raforku með 50% álagi á lægsta verði fyrir almenna notkun hjá því sölufyrirtæki sem dreifiveitan skiptir við og að HS Orka hf. er sjálfgefin söluaðili HS Veitna hf.

HS Veitur hf. hafa annast reikningagerð og innheimtu fyrir HS Orku hf. og þannig talið sig ná hagkvæmni í þessum rekstrarþáttum til hagsbóta fyrir viðskiptavinum HS Veitna hf. HS Veitur hf. rukka eingöngu seðilgjald 248 kr. þegar gefinn er út greiðsluseðill á pappír. Viðskiptavinir sem eru með aðra rafræna greiðsluhætti greiða hvorki seðil- né þjónustugjöld en það eru um 80% viðskiptavinnanna og það stendur öllum til boða.

HS Veitur hf. benda jafnframt á að engin eignatengsl séu á milli HS Veitna hf. og annars raforkusölufyrirtækis. HS Veitur hf. eigi ekki í raforkusölufyrirtæki. Fram kom að lokum að HS Veitur telja brýnt að markaðsfyrirkomulagi á raforkumarkaði verði komið í eðlilegt horf og nauðsynlegar breytingar verði gerðar á núgildandi reglugerð sem tryggi að tilgangurinn náist, þ.e. að allir notendur viti af því að þeir hafi val um raforkusala og þurfi að nýta þann rétt.

Orkustofnun bauð Orku heimilanna ehf. að tjá sig um svar HS Veitna hf. með tölvupósti dags. 10. nóvember 2018. Með bréfi dagsettu 16. nóvember 2018 varpaði Orka heimilanna fram þeim sjónarmiðum að notendur séu almennt án samninga við sölufyrirtæki og ekki skipti máli hvort að notandi hafi verið í verið í viðskiptum við tiltekin sölufyrirtæki fyrir eigin reikning síðastliðna 12 mánuði eða ekki. Dreifiveitu sé alltaf óheimilt að setja hann í sjálfgefin viðskipti enda eigi þá að miða við að notandi hafi verið áður í viðskiptum við annað sölufyrirtæki annars staðar á landinu. Enn fremur kemur fram í erindi Orku heimilanna að dreifiveitur virði ekki að samningar séu til staðar við raforkusala þegar notendur flytja sig á milli veitna. Þannig taki dreifiveitur notendur úr viðskiptum við raforkusala sem notendur hafa jafnvel gert samning við um kaup á raforku og setji þá í viðskipti við tengda aðila við notendaskipti á veitum. Orka heimilanna beindi í bréfinu ósk um að Orkustofnun tæki eftirfarandi nánar til skoðunar varðandi notendaskipti aðila sem hafa verið í viðskiptum við dreifiveitur síðastliðna 12 mánuði:

- Hvernig dreifiveitur bera sig að þegar um er að ræða notanda með nýja veitu sem hefur verið í raforkuviðskiptum síðastliðna 12 mánuði.
- Hvort dreifiveita setji notendur í sölu hjá sölufyrirtæki án þess að ganga úr skugga um hvort þeir með samning við annað sölufyrirtæki.
- Hvernig dreifiveitur bera sig að ef í ljós kemur að viðskiptavinur er með nýja veitu en hefur verið í viðskiptum síðastliðna 12 mánuði og er ekki með skriflegan samning við sölufyrirtæki.
- Hvort dreifiveita skoðar hvort aðili sem hefur ekki verið að kaupa rafmagn fyrir eigin reikning á dreifisvæði veitunnar hafi keypt rafmagn á öðru dreifisvæði.

Að lokum gerði Orka heimilanna ehf. ekki athugasemdir við svör HS Veitna við spurningum sem Orkustofnun beindi að fyrirtækinu með bréfi dagsettu 5. október 2018.

Orkustofnun óskaði eftir svörum HS Veitna hf. við frekari spurningum stofnunarinnar um kvörtun Orku heimilanna ehf. með bréfi dags. 28. nóvember 2018. Með bréfi dagsettu 3. desember 2018 svara HS

Veitur hf. bréfi Orkustofnunar og gera enn fremur grein fyrir afstöðu sinni vegna viðbragða Orku heimilanna ehf. frá 16. nóvember 2018.

Til viðbótar því sem áður hefur komið fram að þá hefur enginn annar aðili en HS Orka hf. óskað eftir þjónustu fyrir reikningagerð en viðskiptaskilmálar um þessa þjónustu eru bundnir trúnaði á milli fyrirtækjanna. Þá kemur fram að samningur við HS Orku hf. um reikningagerð gengur út á þátttöku í kostnaðarhlutdeild við reikningagerðina en það ætti ekki að vera vandamál að veita þriðja aðila sambærilega þjónustu við reikningagerð. Enn fremur kemur fram að óháð tilurð notendaskipta eða hvar notandi er í viðskiptum við söluaðila, að þá verður HS Orka hf. sjálfgefinn söluaðili í notendaskiptum á veitum. Að lokum lýsa HS Veitur stuðningi við hugmyndir Orku heimilanna ehf. um umbætur í ferlum sem snúa að notendaskiptum sem meðal annars miða að því að seljendur raforku tilkynni um notendaskipti til dreifiveitna.

Orkustofnun gaf Orku heimilanna ehf. færi á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri við svar HS Veitna hf. frá 3. desember 2018 með tölvupósti þann 20. desember 2018. Með bréfi dagsettu 4. janúar 2019 gerir Orka heimilanna almennar athugasemdir við svör dreifiveitnanna og reifar tillögu að verklagi vegna notendaskipta. Aðallega er gerð athugasemd við að Netorka sjái til þess að raforkukaupandi verði áfram í sölu hjá söluþyrirtæki eftir flutning eða þegar hann tekur við nýrri veitu þar sem slík framkvæmd sé ekki í samræmi við ákvæði raforkulaga og yrði til þess fallin að festa í sessi ávinning söluþyrirtækja af brotum dreifiveitna sem eru og hafa eingöngu verið til þess að tryggja söluþyrirtækjum viðskipti. Auk þess er gerð athugasemd við að þegar dreifiveita sendir út sameiginlegan reikning fyrir raforku, sölu og dreifingu komi ekki fram hvað verð dreifiveita rúkkar söluþyrirtæki.

Niðurstaða

Orkustofnun hefur nú farið yfir öll gögn málsins og sér í lagi svör HS Veitna hf. við fyrirspurnum stofnunarinnar. Að mati Orkustofnunar er álitafni kvörtunarinnar tvíþætt.

Í fyrsta lagi þarf að meta hvort HS Veitur hf. hafi sett alla nýja notendur rafmagns, án þess að kanna vilja þeirra, í sölu hjá því söluþyrirtæki sem er í eignartengslum við dreifiveituna og með því brotið gegn ákvæði 1. gr. 2. mgr. 7. gr. reglugerðar um raforkuviðskipti og mælingar nr. 1050/2004.

Í öðru lagi þarf að meta hvort að söluþyrirtæki á raforkumarkaði sem ekki eru í tengslum við dreifiveitur njóti jafnræðis þegar kemur að reikningagerð eins og kveðið er á um í 4 mgr. 41. gr. reglugerðar um raforkuviðskipti og mælingar nr. 1050/2004.

Samkvæmt 1. mgr. 24. gr. raforkulaga nr. 65/2003 skal Orkustofnun hafa eftirlit með því að fyrirtæki sem starfa samkvæmt lögnum fullnægi þeim skilyrðum sem um starfsemina gilda samkvæmt lögnum og reglugerðum settum samkvæmt þeim, samningi skv. 8. gr. og öðrum heimildum.

Með gildistöku raforkulaga nr. 65/2003 voru gerðar grundvallarbreytingar á umhverfi raforkumála á Íslandi. Markmiðið er að skilja á milli náttúrulegra einokunarþátta raforkukerfisins (flutning og dreifingu raforku) og þátta þar sem samkeppni verður komið við (vinnslu og sölu á raforku). Tilgangur breytinganna var að koma á samkeppni um sölu og framleiðslu raforku með því að aðskilja slíka starfsemi frá dreifingu og flutningi raforku en í 1. tölul. 1. gr. raforkulaga kemur fram að markmið laganna sé að skapa forsendur fyrir samkeppni í vinnslu og viðskiptum með raforku, með þeim takmörkunum sem nauðsynlegar reynast vegna öryggis raforkuafhendingar og annarra almannahagsmuna. Sala á rafmagni fer þannig fram á frjálsum markaði. Önnur sjónarmið gilda um gjaldtöku fyrir þjónustu dreifiveitna og flutningsfyrirtækis.

Í raforkulögum nr. 65/2003 er dreifiveita skilgreind í 2. tl. 3. gr. sem fyrirtæki sem hefur leyfi til dreifingar raforku á afmörkuðu svæði. Dreifiveitusvæði er landsvæði þar sem dreifiveita hefur einkarétt og skyldu til dreifingar raforku, sbr. 3. tl. 3. gr. Um dreifingu er fjalla í IV. kafla laganna. Leyfi

Orkustofnunar þarf til að reisa og reka dreifikerfi á tilteknu dreifiveitusvæði og til að hætta slíkum rekstri. Í leyfinu felst einkaréttur og skylda til dreifingar á viðkomandi dreifiveitusvæði. Dreifiveitum er skylt að gæta jafnræðis við starfrækslu sína og trúnaðar um upplýsingar er varða viðskiptahagsmuni notenda og aðrar þær upplýsingar sem sanngjarnt er og eðlilegt að leynt fari sbr. 7. tl. 3. mgr. 3. gr. raforkulaga. HS Veitur hf. hafa einkarétt og skyldur til þess að dreifa rafmagni á veitusvæði fyrirtækisins sbr. 13. gr. raforkulaga. Notendur rafmagns á svæðinu hafa því ekki val um hvaða dreifiveitu þeir eiga í viðskiptum við. Þar sem viðskiptavinir geta ekki haft áhrif á það til hvaða fyrirtækis þeir leita ef þeir vilja tengjast raforkukerfinu þarf að tryggja að dreifiveitur uppfylli skyldur sínar samkvæmt ákvæði raforkulaga og reglugerða setta á grundvelli þeirra sem tryggja að samkeppni sé í vinnslu og viðskiptum með raforku.

Raforkumarkaðurinn er samkeppnismarkaður og í því felst frelsi viðskiptavina til að eiga viðskipti við þann raforkusala sem þeir kjósa. Opnun raforkumarkaðarins var tekin í nokkrum áföngum en frá og með 1. janúar 2006 gátu allir notendur valið sér raforkusala sbr. IV. bráðabirgðaákvæði raforkulaga nr. 65/2003.

Sjálfgefin viðskipti

Fjallað er um upphaf raforkuviðskipta og skipti á söluþyrirtæki í 7. gr. reglugerðar um raforkuviðskipti og mælingar nr. 1050/2004. Í 1. mgr. 7. gr. reglugerðarinnar kemur fram að notendur eiga frá og með 1. janúar 2006 rétt á að velja sér söluþyrirtæki sem þeir gera raforkusölusamning við um afhendingu raforku á tilgreindum stað. Enn fremur er fjallað um leiðbeiningarskyldu dreifiveitu um rétt notenda til að velja sér raforkusala, fresti til þess og álag í 2. mgr. 7. gr. Segir í ákvæðunum að: „Í þeim tilvikum sem um nýja neysluveitu eða notendur sem ekki hafa síðastliðna 12 mánuði verið í raforkuviðskiptum fyrir eigin reikning er að ræða, ber dreifiveitu þegar við skráningu að leiðbeina notendum skriflega um rétt þeirra til að velja sér raforkusala, fresti til þess og um álag á raforkuverð ef raforkusali er ekki valinn. Dreifiveitu er óheimilt að vekja athygli notenda á einu söluþyrirtæki umfram annað. Notandi skal innan 4 vikna frá tengingu gera samning við raforkusala. Hafi samningur ekki verið gerður við söluþyrirtæki innan tilgreinds frests ber dreifiveitu að gera samning við söluþyrirtæki um að afhenda viðkomandi notanda raforku með 50% álagi á lægsta verð fyrir almenna notkun hjá því söluþyrirtæki sem dreifiveita skiptir við. Á reikningi ber að upplýsa um álagið og ástæður þess“.

Ljóst er að ákvæði 1. mgr. 7. gr. reglugerðar um raforkuviðskipti og mælingar kveða með skýrum hætti á um að íslenskir raforkukaupendur eiga þess kost að velja sér raforkusala. Með því móti geta neytendur tekið mið af því verði og þjónustu sem hvert fyrirtæki býður upp á við raforkukaup sín sem jafnframt ýtir undir að samkeppni á raforkumarkaði sé til staðar. Slík samkeppni felur í sér ávinning fyrir þá neytendur og þá raforkusala sem stunda starfsemi sína á skilvirkan og hagkvæman hátt. Með því fyrirkomulagi ætti enn fremur að tryggjast sé að allir raforkusalar sitji við sama borð í samskiptum sínum við þau fyrirtæki sem annast dreifingu á raforku. Öflugur samkeppnismarkaður einkennist af samkeppni um viðskiptavinum og bestu verðin. Með 2. mgr. 7. gr. reglugerðar um raforkuviðskipti og mælingar eru lagðar skyldur á dreifiveitur að grípa til aðgerða sem eiga að tryggja rétt neytenda og koma á og viðhafa samkeppni á raforkumarkaði.

HS Veitur hafa upplýst með bréfi sínu dags. 3. desember 2018 að notendur sem eru í viðskiptum við annan raforkusala en HS Orku og skipta um veitu innan dreifiveitu svæðis HS Veitna eru settir í sjálfgefin viðskipti við HS Orku, tilkynni þeir ekki sérstaklega að þeir ætli að halda viðskiptum sínum við annað raforkusöluþyrirtæki en HS Orku. Jafnframt hafa HS Veitur upplýst að hafa ekki leiðbeint notendum skriflega við skráningu nýrrar veitu, um rétt þeirra til að velja sér raforkusala þegar notendur hafa stofnað til nýrrar neysluveitu eða hafa ekki hafa síðastliðna 12 mánuði verið í raforkuviðskiptum fyrir eigin reikning. Enn fremur hafa HS Veitur hf. ekki gert samning við söluþyrirtæki um að afhenda

viðkomandi notanda raforku með 50% álagi á lágsta verð fyrir almenna notkun hjá því sölufyrirtæki sem dreifiveita skiptir við, þegar notandi hefur ekki valið sér raforkusala. Að lokum hafa HS Veitur hf. beint viðskiptum til HS Orku hf. sem líta má á sem ígildi þeirrar framkvæmdar að vekja athygli notenda á einum söluaðila umfram aðra. Það hefur líka þau áhrif að notendur sem eru þegar í viðskiptum við annan söluaðila en HS Orku hf. eru settir í sjálfgefin söluaðilaskipti til HS Orku. Þessi háttsemi gengur gegn skilyrðislausum rétti viðskiptavina til að eiga viðskipti við þá raforkusala sem þeir hafa kosið að kaupa raforku af.

Framangreind háttsemi er að mati Orkustofnunar í andstöðu við ákvæði 1. og 2. mgr. 7. gr. reglugerðar um raforkuviðskipti og mælingar nr. 1050/2004.

Er það niðurstaða Orkustofnunar að sú HS Veitur hf. hafi með háttsemi sinni brotið gegn ákvæðum gegn 1. og 2. mgr. 7. gr. reglugerðar um raforkuviðskipti og mælingar nr. 1050/2004, með síðari breytingum.

Reikningagerð

Enn fremur beinist kvörtun Orku heimilanna ehf. að því að því að HS Veitur hf. hafi brotið ákvæði í 4. mgr. 41. gr. reglugerðar um raforkuviðskipti og mælingar nr. 1050/2004 með síðari breytingum. Í ákvæðinu er kveðið á um að „dreifiveitu er heimilt að annast útsendingu og innheimtu reikninga fyrir sölufyrirtæki. Nýti dreifiveita sér þessa heimild og semji um slíka þjónustu við eitt sölufyrirtæki, skal öðrum sölufyrirtækjum standa til boða sama þjónusta á sömu kjörum“.

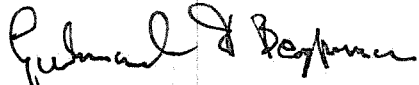
Ákvæði 4. mgr. 41. gr. reglugerðar um raforkuviðskipti og mælingar nr. 1050/2004 felur í sér að sölufyrirtæki raforku búi við jafnræði gagnvart dreifiveitum þegar kemur að sameiginlegri reikningagerð. Það jafnræði felur t.d. í sér jafnan aðgang að þjónustu við reikningagerð, gagnsæi í verðlagningu fyrir þjónustuna sem innt er af hendi og að öllum sölufyrirtækjum sé gefinn kostur á sömu kjörum fyrir sömu þjónustu.


Fram kemur í svari HS Veitna hf. dags. 3. desember 2018 að ekki hafi verið gerður samningur við önnur sölufyrirtæki en HS Orku hf., enda hafi ekki verið leitað eftir því. HS Veitur hf. skýra ennfremur frá því að ekki séu til reiðu almennir viðskiptaskilmálar sem að sölufyrirtæki geti gengið að á jafnréttisgrundvelli. Hinsvegar kemur einnig fram í svari HS Veitna að leitist sölufyrirtæki raforkusali eftir því að fela HS Veitum að innheimta tekjur af raforkusölu verði leitast við að bjóða slíka þjónustu á jafnræðisgrundvelli.

Er það niðurstaða Orkustofnunar að HS Veitur hf. hafi ekki brotið ákvæði 4. mgr. 41. gr. reglugerðar 1050/2004 um raforkuviðskipti og mælingar með síðari breytingum.

Stjórnvaldsáskvarðanir sem teknar eru af Orkustofnun á grundvelli raforkulaga og varða gjaldskrá eða starfsemi flutningsfyrirtækisins eða dreifiveitna sæta kærðu til úrskurðarnefndar raforkumála sbr. 1. mgr. 30. gr. raforkulaga nr. 65/2003. Kæra til nefndarinnar skal vera skrifleg og skal hún borin fram innan 30 daga frá því að aðila var tilkynnt um ákvörðun.

Virðingarfyllst,
f.h. orkumálastjóra


Guðmundur I Bergþórsson


Hanna B. Konráðsdóttir

Afrit sent til: Orku heimilanna ehf.