

Norðurorka hf.
Rangárvöllum
603 AKUREYRI

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 nánum 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 Norðurorku 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 Norðurorka hf. dreifir rafmagni fyrir og þá hvernig fyrirtækið telur að sú framkvæmd samræmist 1. mgr. 41. gr. reglugerðar um raforkuviðskipti og mælinga nr. 1050/2004.

Með bréfi dagsettu 22. október 2018 gerir Norðurorka hf. grein fyrir afstöðu sinni vegna erindis Orku heimilanna ehf. Fram kemur meðal annars að Norðurorka hf. skráir nýja notendur sjálfkrafa í viðskipti við Fallorku en sendir jafnframt bréf á heimilisfang mælistaðar þar sem notandi er upplýstur um rétt sinn til að velja raforkusala. Hafi viðskiptavinur ekki samband við Norðurorku varðandi val á

raforkusala og/eða að notandi greiðir sinn fyrsta reikning eftir að tengingu hefur verið komið á, lítur félagið svo á að á sé kominn samningur milli Fallorku og notanda. Velji viðskiptavinur annað orkusöluvirkni, eru viðskipti viðkomandi færð og honum endurgreidd notkun. Norðurorka hf. telur að þessi aðferð sé eina leiðin til að framkvæma notendaskipti.

Norðurorka hf. upplýsir enn fremur að fyrirtækið sendi ekki út greiðsluseðla nema samkvæmt beiðni viðskiptavina sem þá greiða fyrir þjónustuna sérstaklega. Alls séu slíkir sameiginlegir greiðsluseðlar með Fallorku um tíu talsins.

Orkustofnun bauð Orku heimilanna ehf. að tjá sig um svar Norðurorku 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 söluvirkni og ekki skipti máli hvort að notandi hafi verið í verið í viðskiptum við tiltekin söluvirkni fyrir eigin reikning síðastliðna 12 mánuði eða ekki. Dreifiveitu sé alltaf óheimilt að setja hann í sjálfgefni viðskipti enda eigi þá að miða við að notandi hafi verið áður í viðskiptum við annað söluvirkni 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 söluvirkni án þess að ganga úr skugga um hvort þeir með samning við annað söluvirkni.
- 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 söluvirkni.
- 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 Norðurorku hf. við spurningum sem Orkustofnun beindi að fyrirtækinu með bréfi dagsettu 5. október 2018.

Orkustofnun óskaði eftir svörum Norðurorku hf. við frekari spurningum stofnunarinnar um kvörtun Orku heimilanna ehf. með bréfi dags. 28. nóvember 2018. Með bréfi dagsettu 17. desember 2018, svarar Lögmannsstofa Norðurlands ehf. bréfi Orkustofnunar fyrir hönd Norðurorku hf. og gera enn fremur grein fyrir afstöðu sinni vegna viðbragða Orku heimilanna ehf. frá 16. nóvember 2018.

Í svari Lögmannstofu Norðurlands ehf. kemur fram að verklagi hefur verið breytt á þann veg að þegar stofnað er til nýrrar neysluveitu er hringt í notendur sem hafa ekki síðastliðna 12 mánuði verið í viðskiptum við Norðurorku og þeir eru upplýstir um rétt sinn til að velja sér raforkusala. Fram kemur að verklagið sé í þróun en alls gæti verið um 400 notendur á ári að ræða sem falla undir þessi skilmerki. Enn fremur kemur fram að þegar notendur flytja veitu innan veitusvæðis Norðurorku hf. en eiga í viðskiptum við annan orkusala en Fallorku, gerir Norðurorka ráð fyrir að sjá slíkt í kerfum sínum. Jafnframt kemur fram að fyrirtækið muni benda benda viðskiptavinum sínum á að notendur þurfa sjálfir að upplýsa söluvirkni sitt um breyttan notkunarstað.

Gerð er grein fyrir því að ekki liggja fyrir upplýsingar um að þau tilvik sem til álita hafi komið við að beita álagi á raforkuverð og því hafi ekki verið samið við Fallorku eða aðra söluaðila um sölu á raforku með 50% álagi. Fyrirtækið telur ekki augljóst að semja þurfi sérstaklega um það, þar sem birtar reglur eru afdráttarlausar um skilmála að þessu leyti, sbr. ákvæði 3. gr. reglugerðar nr. 1033/2005, um breytingu á 7. gr. reglugerðar nr. 1050/2004, um raforkuviðskipti og mælingar.

Í svari Lögmannstofunnar kemur ekki fram beint svar við spurningum Orkustofnunar sem lúta að jafnræði sölufyrirtækja sjái Norðurorka um innheimtu fyrir þau en fram kemur þó að Norðurorka hf. hafi ekki „í hyggju að mismuna sölufyrirtækjum á raforkumarkaði með ómálefnalegum hætti“.

Að lokum kemur fram að Norðurorka hf. telur að enginn viðskiptamaður sé settur í sjálfgefin viðskipti við Fallorku, bæði beri verklag fyrirtækisins það með sér en ekki síst sé það viðskiptavina að velja sér söluaðila.

Orkustofnun gaf Orku heimilanna ehf. færi á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri við svar Norðurorku 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 sölufyrirtæki 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 sölufyrirtækja af brotum dreifiveitna sem eru og hafa eingöngu verið til þess að tryggja sölufyrirtækjum 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 rukkar sölufyrirtæki.

Niðurstaða

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

Í fyrsta lagi þarf að meta hvort Norðurorka hf. hafi sett alla nýja notendur rafmagns, án þess að kanna vilja þeirra, í sölu hjá því sölufyrirtæki 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 sölufyrirtæki 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 viðskiptahagsmunum notenda og aðrar þær upplýsingar sem sanngjarnt er og eðlilegt að leynt fari sbr. 7. tl. 3. mgr. 3. gr. raforkulaga. Norðurorka hf. hefur 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 söluþyrntæki 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 söluþyrntæki 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 söluþyrntæki umfram annað. Notandi skal innan 4 vikna frá tengingu gera samning við raforkusala. Hafi samningur ekki verið gerður við söluþyrntæki innan tilgreinds frests ber dreifiveitu að gera samning við söluþyrntæki um að afhenda viðkomandi notanda raforku með 50% álagi á lægsta verð fyrir almenna notkun hjá því söluþyrntæki 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 tryggj 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.

Norðurorka hf. hefur upplýst með bréfum dags. 22. október og 17. desember 2018 að fyrirtækið leiðbeini nýjum 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, og enn frekar breytt verklagi sínu nú nýverið til að styrkja þetta ferli með því að hringja í þessa aðila og vekja athygli þeirra á þeim valkosti að velja sér raforkusala.

Norðurorka hefur þó upplýst að notendur sem eru í viðskiptum við annan raforkusala en Fallorku og skipta um veitu innan dreifiveitu svæðis Norðurorku hf. eru settir í sjálfgefin viðskipti við Fallorku, tilkynni þeir ekki sérstaklega að þeir ætli að halda viðskiptum sínum við annað raforkusöluþyrntæki en Fallorku. Þessi framkvæmd Norðurorku hf. beinir viðskiptum til Fallorku 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 Norðurorku hf. eru settir í sjálfgefin

söluáðilaskipti til Fallorku. Þessi háttsemi gengur gegn skilyrðislausum rétti notenda til að velja sér raforkusala og eiga viðskipti við þá sem þeir hafa kosið að kaupa raforku af.

Norðurorka hf. hefur þó ekki gert 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, þegar notandi hefur ekki valið sér raforkusala eða lagt álag á notendur sem ekki velja sér raforkusala með upplýstum hætti.

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 Norðurorka 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 Norðurorka 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 söluþyrirtæki. Nýti dreifiveita sér þessa heimild og semji um slíka þjónustu við eitt söluþyrirtæki, skal öðrum söluþyrirtækjum standa til boða sama þjónusta á sömu kjörum“.

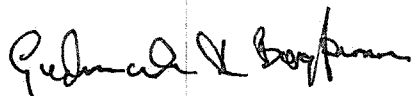
Ákvæði 4. mgr. 41. gr. reglugerðar um raforkuviðskipti og mælingar nr. 1050/2004 felur í sér að söluþyrirtæki raforku búi við jafnræði gagnvart dreifiveitum þegar kemur að sameiginlegri reikningagerð. Það jafnræði felur t.d. í sér jafnan aðgang að þjónustu við reikningagerð, gagnsæi í verðlagningu fyrir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

Fram kemur í svari Norðurorku hf. dags. 17. desember 2018 við spurningum sem varða útsendingu og innheimtu reikninga að „NO hefur ekki í hyggju að mismuna söluþyrirtækjum á raforkumarkaði með ómálefnalegum hætti“. Ekki verður séð af svarinu að fyrirtækið hafi gripið til aðgerða til að bjóða söluþyrirtækjum raforku þjónustu á sviði reikningagerðar og innheimtu á sömu kjörum en hins vegar hefur ekkert komið fram við vinnslu málsins að eftir því hafi verið leitað af öðrum söluþyrirtækjum en Fallorku.

Er það niðurstaða Orkustofnunar að Norðurorka 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 kæru 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 Björg Konráðsdóttir

Afrit sent til: Orku heimilanna ehf.