

Rafveita Reyðarfjarðar
Hafnargötu 2
730 REYÐARFIRÐI

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 Rafveitu Reyðarfjarðar 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 Rafveita Reyðarfjarðar 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 18. október 2018 gerir Rafveita Reyðarfjarðar grein fyrir afstöðu sinni vegna erindis Orku heimilanna ehf. Einhver misbrestur kann að hafa verið á því að nýir notendur hafi verið spurðir að fyrra bragði um hvaða söluaðila raforku þeir skipta við. Nýjum notendum mun verða gerð skýr grein

fyrir rétti sínum til að velja raforkusala án þess að athygli verði vakin á einum söluaðila umfram annan. Komi upp tilfelli þar sem notandi velur sér ekki söluaðila mun Rafveita Reyðarfjarðar mögulega beita 50% álagi.

Rafveita Reyðarfjarðar upplýsir enn fremur um að sameiginlegur reikningur reikningur sé sendur fyrir dreifingu og sölu rafmagns en seðilgjald sé óháð sölu rafmagns.

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

Orkustofnun óskaði eftir svörum Rafveitu Reyðarfjarðar við frekari spurningum stofnunarinnar um kvörtun Orku heimilanna ehf. með bréfi dags. 28. nóvember 2018. Með bréfi dagsettu 11. desember 2018 svarar Rafveita Reyðarfjarðar 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 áréttar Rafveita Reyðarfjarðar að hún leiðbeinir notendum um rétt þeirra til að velja sér raforkusala, fresti til þess og um álag á raforkuverð ef raforkusali er ekki valinn. Þetta er gert þegar um nýja neysluveitu er að ræða eða notendur hafa ekki verið í viðskiptum síðastliðna 12 mánuði við Rafveituna. Rafveita Reyðarfjarðar hefur 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 hafi hefur ekki reynt á það. Enn fremur má lesa út úr svari Rafveitu Reyðarfjarðar um fyrirkomulag notendaskipta að notendurnir sjálfir verða að tilkynna, séu þeir að kaupa raforku af öðrum en Rafveitu Reyðarfjarðar við notendaskipta, nema þegar um nýja notendur er að ræða eins og áður er lýst.

Orkustofnun gaf Orku heimilanna ehf. færi á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri við svar Rafveitu Reyðarfjarðar frá 11. 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 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 rúkkar sölufyrirtæki.

Niðurstaða

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

Í fyrsta lagi þarf að meta hvort Rafveita Reyðarfjarðar 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 viðskiptahagsmuni notenda og aðrar þær upplýsingar sem sanngjarn er og eðlilegt að leynt fari sbr. 7. tl. 3. mgr. 3. gr. raforkulaga. Rafveita Reyðarfjarðar 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 sölufyrirtæki 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 sölufyrirtæki 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 sölufyrirtæki umfram annað. Notandi skal innan 4 vikna frá tengingu gera samning við raforkusala. Hafi samningur ekki verið gerður við sölufyrirtæki innan tilgreinds frests ber dreifiveitu að gera samning við sölufyrirtæki um að afhenda viðkomandi notanda raforku með 50% álagi á lægsta verð fyrir almenna notkun hjá því sölufyrirtæki 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 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.

Fram kemur í svörum Rafveitu Reyðarfjarðar 18. október og 11. desember 2018 að fyrirtækið leiðbeinir nýjum notendum um rétt þeirra til að velja sér raforkusala, fresti til þess og um álag á raforkuverð sé raforkusali ekki valinn, án þess þó að að hafa beitt úrræðinu. Skýringin er að ekki er til staðar samningur við raforkusala um kaup á raforku þar sem ekki hafi reynt á að leggja á álag. Enn fremur kemur fram að lesa má út úr svörum Rafveitu Reyðarfjarðar að notendur sem flytja veitu innan dreifiveitusvæðis fari sjálfkrafa í viðskipti við fyrirtækið nema að þeir tilkynni sjálfir um söluaðila sinn, annan en Rafveitu Reyðarfjarðar. 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.

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 Rafveita Reyðarfjarðar 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 Rafveita Reyðarfjarðar 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 Rafveitu Reyðarfjarðar dags. 11. desember 2018 að ekki hafi verið gerður samningur við önnur sölufyrirtæki um reikningagerð enda hafi ekki verið leitað eftir því. Enn fremur kemur fram að að ekki séu til reiðu almennir viðskiptaskilmálar sem að sölufyrirtæki geti gengið að á jafnréttisgrundvelli. Hinsvegar kemur einnig fram í svari afstaða hafi ekki verið tekin til þess hvernig með verði farið leitist sölufyrirtæki eftir því að fela Rafveitu Reyðarfjarðar reikningagerð og innheimtu reikninga.

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

Stjórnvaldsákvarðanir sem teknar eru af Orkustofnun á grundvelli raforkulaga og varða gjaldskrá eða starfsemi flutningsfyrirtækisins eða dreifiveitna sæta kærur 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.