



Energiklagenemnda

Energiklagenemndas avgjørelse 1. september 2021

Sak: 2021/0051

Klager: Trøndelagkraft AS

Prosessfullmektig: Advokat Erlend Øen

Energiklagenemndas medlemmer:

Henrik Bjørnebye, Edna Grepperud og Helle Grønli

1 Innledning

- (1) Reguleringsmyndigheten for energi (heretter «RME») fattet den 30. oktober 2020 vedtak om avvikling av Trøndelagkraft AS' kontrakt kalt «Full Kontroll» med frist for avvikling den 31. desember 2020. I vedtaket la RME til grunn at avtalen om «Full Kontroll» ikke tilfredstilte kravene for avregning og fakturering i forskrift av 3. november 1999 nr. 301 om måling, avregning, fakturering av netttjenester og elektrisk energi, nettselskapets nøytralitet mv. (heretter «MAF»).
- (2) Tjenesten «Full Kontroll» er beskrevet av Trøndelagkraft AS (heretter «klager») som en avtale om det økonomiske oppgjøret av betalingskravet som oppstår i forbindelse med leveranser av strøm og gjennomfakturering av nettleie mellom strømselskap og forbrukere. Formålet med tjenesten er å tilby kunden muligheten til å betale et likt beløp hver måned gjennom hele året. Dette beløpet skal dekke fakturert strømforbruk og gjennomfakturert nettleie der kraftselskapet tilbyr dette.

2 Sakens bakgrunn

- (3) RME gjennomførte skriftlig tilsyn med klagers bruk av tilleggstjenesten «Full Kontroll» med hensyn til kravene til avregningsintervall og grunnlag for beregning av pris og volum i strømkontrakter. I skriftlig forhåndsvarsel datert 28. april 2020 ble det varslet om vedtak om retting av praksis med bruk av tilleggstjenesten «Full Kontroll», som følge av avvikende avregningsintervaller og avvikende beregning av pris og volum ved avregning og fakturering av strøm og netttjenester til forbrukere. Klager sendte inn tilsvaret til forhåndsvarselet datert 8. juni 2020. Det ble i tilsvaret bedt om utsatt frist til 31. desember 2020 for avvikling av eksisterende avtaleforhold knyttet til «Full Kontroll».
- (4) RME fattet vedtak i tråd med forhåndsvarselet den 30. oktober 2020, med følgende konklusjon:

Postadresse

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Tlf.: 55 19 30 00

E-post: post@knse.no

«TK sitt tilsvare 8.juni 2020, tilfører ikke saken vesentlig nye momenter som endrer våre vurderinger. Vår konklusjon er at TK sin avregning og fakturering av strømvartalen med tilleggstenesten «Full Kontroll» avviker fra bestemmelsen i §§ 7-1a og 7-1b om etterskudds fakturering minimum hver tredje måned på bakgrunn av avlesning. Fakturering med «Full Kontroll» avviker også fra bestemmelsene i § 7-1b om forskuddsfakturering i perioder når faktiske priser og forbruk vil være i motfase med månedlig faktura til kunden. I tråd med TK sitt ønske endrer vi fristen for endelig avvikling av kontraktene til 31.desember 2020.

I samsvar med MAF § 9-1, jf. energiloven § 10-1 første ledd, pålegger vi avvikling av eksisterende «Full Kontroll» - kontrakter innen 31. desember 2020

Bekreftelse på lukking av avviket, skal merkes med saksnummer og sendes til rme@nve.no innen ovennevnte frister.»

- (5) I vedtaket varslet RME at det ville bli vurdert å treffe vedtak om tvangsmulkt dersom forholdene ikke var rettet innen de angitte fristene, jf. lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. av 29. juni 1990 nr. 50 (energiloven) § 10-3.
- (6) Vedtaket ble påklaget av Trøndelagkraft AS i klage til Energiklagenemnda datert 19. november 2020. I en egen kommentar til varsel om tvangsmulkt av samme dato anmodet klager RME om ikke å fatte vedtak om tvangsmulkt. RME besluttet utsatt iverksettelse av vedtaket i brev datert 18. desember 2020, jf. lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 2. oktober 1967 (forvaltningsloven) § 42.
- (7) RME vurderte klagen over vedtaket, men konkluderte med at den ikke ga grunnlag for å endre eller oppheve dette, jf. forvaltningsloven § 33. Klagen og sakens dokumenter ble oversendt Energiklagenemnda ved RMEs innstilling datert 13. januar 2021.
- (8) Klager har i brev datert 13. januar 2021 fått informasjon om saksgangen for Energiklagenemnda og frist til å inngi kommentarer til RMEs innstilling i saken eller andre merknader.
- (9) Den 18. januar 2021 ba klager om utsatt frist for å inngi kommentarer til RMEs innstilling til 15. februar 2021. Fristutsettelse ble gitt i tråd med anmodningen. Klager innga kommentarer i brev datert 15. februar 2021.
- (10) Klager sendte på oppfordring inn bekreftelse på formelle forhold i e-post datert 20. april 2021. Energiklagenemnda ba om ytterligere opplysninger fra klager i e-post datert 1. juni 2021. Klager besvarte henvendelsen i e-post datert 18. juni 2021.
- (11) Energiklagenemnda avholdt nemndsmøte i saken 27. august 2021.

3 Reguleringsmyndigheten for energis vedtak

- (12) I sitt vedtak viser RME til at bakgrunnen for pålegget om retting er at det ble gjennomført skriftlig tilsyn med Trøndelagkraft AS' bruk av tilleggstenesten «Full Kontroll». Tilsynet gjaldt gjeldende krav om avregningsintervall og grunnlag for beregning av pris og volum i strømkontrakter. RME viser til at det ble avdekket at tjenesten «Full Kontroll» inneholdt elementer som ikke er i samsvar med gjeldende krav til fakturering og avregning av strøm og nettleie.

- (13) I vedtaket redegjør RME innledningsvis helt kort for sine kommentarer til klagers merknader datert 8. juni 2020. Videre redegjør RME for relevant regelverk, klagers egen beskrivelse av tjenesten «Full Kontroll», samt at RME har avdekket følgende avvik:
- Avregningsintervall utover 3 måneder.
 - Fakturering nettleie foregår ikke etterskuddsvis, basert på måledata eller estimat fra netteier.
 - Avtalen innebærer forskuddsbetaling med avvikende beregning av pris og volum.
- (14) I sin vurdering viser RME til at det er et avgjørende spørsmål om «Full Kontroll» er en separat tjeneste som ikke faller inn under bestemmelsene i MAF, og dermed ligger utenfor RMEs regulering av måling, avregning og fakturering av elektrisk energi. For denne vurderingen tar RME utgangspunkt i MAF § 1-2 som regulerer forskriftens virkeområde. Det vises til at bestemmelsen eksplisitt uttrykker at MAF regulerer avregning og fakturering av nettjenester og elektrisk energi. Siden klager også fakturerer nettleie under «Full Kontroll» (felles fakturering) vil reglene for avregning og fakturering av nettleie gjelde tilsvarende.
- (15) Klager har presentert «Full Kontroll» som en tilleggstjeneste til ulike strømvavtaler. Dette endrer ikke realitetene ved avregning og fakturering av forbruker. Så lenge denne tjenesten benyttes i regi av strømleverandøren, må tjenesten tilfredsstille gjeldende bestemmelser i MAF.
- (16) Med hensyn til den nærmere vurderingen av «Full Kontroll» opp mot gjeldende regelverk, viser RME først til at tjenesten ikke er i samsvar med gjeldende forskrift om fakturering av elektrisk energi. Det følger av vilkårene for «Full Kontroll» at kontrakten faktureres med et likt beløp for strøm hver måned og at det ikke faktureres på bakgrunn av avlesning av forbruk minimum hver tredje måned, men på bakgrunn av beregnet volum og priser over en periode på inntil 12 måneder, evt. med mindre justeringer underveis i perioden. Etter RMEs syn er denne praksisen i strid med MAF § 7-1 b andre ledd hvor det heter:
- «§7-1 a med unntak av første og femte ledd gjelder tilsvarende for fakturering av forbrukere for fakturering av elektrisk energi.»*
- (17) I § 7-1 a andre ledd heter det:
- «Nettjenester til forbrukere skal faktureres etterskuddsvis minimum hver tredje måned på bakgrunn av avlesning, jf. § 3-3 tredje ledd. Faktureringsperiodene skal være av tilnærmet lik varighet. Fakturering av nettjenester til forbrukere med timemåler skal skje på grunnlag av faktisk forbruk med timesoppløsning.»*
- (18) RME viser her også til MAF § 3-3 tredje ledd, hvor det fremgår at for forbrukere med forventet årlig strømforbruk høyere enn 8 000 kWh, skal målepunktet avleses hver tredje, hver andre eller hver måned. Etter RMEs vurdering vil kontrakter som avregnes i henhold til prosedyrene i «Full Kontroll» innebære et avvik fra kravene i MAF §§ 7-1 a og 7-1 b, samt § 3-3, ved at det ikke blir avregnet minimum hver tredje måned basert på avlesning av forbruket.

- (19) RME vurderer videre tjenesten «Full Kontroll» slik at den ikke er i samsvar med gjeldende regler om forskuddsfakturerings i MAF §7-1 b tredje ledd. Bestemmelsen åpner for en begrenset forskuddsfakturerings i en periode på 10 uker mellom fakturaforfall og tidspunktet for levering. RME viser til at ved kjøp av tjenesten «Full Kontroll» på vårparten blir kunden i praksis forskuddsfakturert fremt til det punktet på høsten da situasjonen blir motsatt. Deretter betaler kunden mindre enn det strømvatalen i seg selv faktisk koster i de påfølgende månedene. Etter RMEs syn er ikke dette i tråd med § 7-1b tredje ledd, hvor det settes entydige krav til beregning av pris og volum ved forskuddsfakturerings. «Full Kontroll» innebærer fakturerings av det samme beløpet hver måned, uten hensyn til relevante referansepriser eller forbruk.
- (20) Også med hensyn til fakturerings av nettleie vurderer RME det slik at «Full Kontroll» ikke er i samsvar med gjeldende regler i MAF § 7-1 a andre ledd og § 3-3 tredje ledd. RME konkluderer med at kontrakter avregnet i henhold til prosedyrene for «Full Kontroll» avviker fra kravene om etterskuddsvis avregning minimum hver tredje måned basert på avlesning av faktisk forbruk.

4 Klagers anførsler

- (21) Klager har i det vesentlige anført:
- (22) I klagen til Energiklagenemnda datert 19. november 2020 viser klager innledningsvis til at RMEs fremgangsmåte knyttet til pressemelding, samt oversendelse av vedtaket til klager, antas å være i strid med forvaltningsloven.
- (23) Videre presiserer klager at RMEs vedtak gjelder tilleggstenesten «Full Kontroll». Denne tjenesten fungerer som et tillegg til de ulike strømvatlene og gir kunden mulighet til å innbetale et likt beløp hver måned. Vedtaket som påklages omhandler ikke de underliggende strømvatlene og det er heller ikke omtvistet at klager gir kunden fakturainformasjon, målte forbruksdata, priser mv. på en korrekt måte.
- (24) Klager anfører at RME har vurdert de faktiske omstendighetene feil, både når det gjelder hvordan avtalevilkårene virker og forståelsen av den faktiske dokumentasjonsutstedelsen som klager har overfor kundene. RME bygger også på en feilaktig forståelse av begrepet «faktura».
- (25) Videre gjør klager gjeldende at RME tar feil når det konkluderes med at avtalevilkårene for «Full Kontroll» er i strid med forskrift til energiloven. RMEs rettsoppfatning medfører en forvaltningspraksis som er i strid med EØS-relevante EU direktiver. EU direktivene konkluderer utvetydig med at ordningen «Full Kontroll» er i samsvar med regelverket.
- (26) Klager kommenterer kort at det ved RMEs varsel om vedtak var vedlagt kopi av et tidligere enkeltvedtak i en lignende sak. Klager viser til at dette ikke kan tillegges noen betydning ved vurderingen i nærværende sak. Oversendelse av vedtak fattet av Olje- og energidepartementets (OED) like før etableringen av RME og Energiklagenemnda fremstår som lite lojalt mot denne endringen av forvaltningen.
- (27) Med hensyn til de faktiske forhold anfører klager at fakturadokumentet viser kundens målte forbruk, nettleie, strømpris mv. Det fremkommer av dette materialet hva som er kundens påløpte kostnad for den aktuelle perioden. Gjennomfakturerings for nettleie gjøres også på vanlig måte og dokumentasjon er tilgjengelig for kunden, enten i papir

eller elektronisk etter kundens valg. Dokumentasjonen er i samsvar med de kravene som stilles i relevant forskrift.

- (28) Kunder som har tilleggstjenesten «Full Kontroll» vil etter at faktura er utarbeidet også bli gitt opplysninger om eventuell inngående saldo fra forrige periode, månedens faste beløp som skal betales og saldo etter innbetaling av dette beløpet. Disse kundene får all den forbruksinformasjon som lov og forskrift krever, i tillegg til muligheten til å inngå en særskilt avtale om betalingsordning.
- (29) Kunden pådrar seg strøm- og nettkostnader basert på målt forbruk. Dersom kunden ønsker å jevne ut likviditetsbelastningen kan kunden avtale «Full Kontroll» i tillegg. Da beregnes et fast jevnt beløp som kunden innbetaler månedlig. Noen ganger betaler kunden mer enn faktisk forbruk og andre ganger mindre. Beregnet fast beløp er ment å dekke årsforbruket, det er derfor ikke et stort avvik og det jevner seg relativt raskt ut. Oppstår det større avvik over tid vil månedsbeløpet bli justert opp eller ned i henhold til vilkårene for «Full Kontroll». Klager viser til at erfaringsmessig er strømregningen noe høyere i vinterhalvåret enn i sommerhalvåret. Forholdet mellom påløpt kostnad og innbetalt beløp avhenger dermed blant annet av når på året kunden valgte å etablere betalingsordningen «Full Kontroll».
- (30) RME har misforstått kundens forhold til det jevne beløpet. Det faste beløpet er et tilbud til kunden om å jevne ut betalingen likviditetsmessig. Det faste beløpet utgjør ikke et pengekrav fra strømselskapet, det er den underliggende strømregningen som utgjør kundens betalingsplikt.
- (31) Tilleggstjenesten «Full Kontroll» er en individuell privatrettslig avtale som regulerer det pengekravrettslige forholdet til kunden. Dette utgjør *«privatrettslige rettigheter og plikter»* og er derfor ikke regulert av MAF. Virkeområdet til MAF fremgår av § 1-2 første ledd, hvor det fremgår at forskriften omfatter *«fakturerings av nettjenester, fakturerings av elektrisk energi, samt felles fakturerings av nettjenester og elektrisk energi»*. Tilleggstjenesten «Full Kontroll» omfattes av unntaket i § 1-2 andre ledd hvor det heter at forskriften ikke regulerer *«privatrettslige rettigheter og plikter»*. Det er feil når RME legger til grunn at betalingsløsningen innebærer at fakturadokumentasjonen strider mot kravene i MAF. RME har lagt til grunn at begrepet «faktura» omfatter mer enn de krav forskriften stiller. Det innebærer en feil forståelse av de faktiske forhold når «Full Kontroll» ikke vurderes som en separat betalingsavtale.
- (32) Med hensyn til den rettslige vurderingen fremholder klager at RME ikke har hjemmel til å innskrenke klagers adgang til å inngå avtaler om betaling av strømregninger. Hovedformålet med energiloven og herunder tilhørende forskrifter er å sikre effektiv konkurranse i markedet. Det vises til at offentligrettslige begrensninger i konkurransen må ha klar hjemmel jf. legalitetsprinsippet. Klager anfører at RMEs vedtak mangler hjemmel i MAF og at RME tolker hjemmelsgrunnlaget feil når RME stiller likhetstegn mellom kravene til utforming av faktura og faktisk betaling.
- (33) I formålsbestemmelsen til MAF er det fokus på konkurranseforhold, at det skal være enkelt å bytte kraftleverandør, nettselskapers nøytralitet, korrekt informasjon om priser og forbruk mv. I samsvar med formålsbestemmelsen er det gitt bestemmelser som konkret handler om utforming av faktura og det å gi korrekt og fullstendig informasjon om forbruk, priser mv.

- (34) Det følger av MAF § 1-2 om virkeområdet at MAF ikke gjelder for «*privatrettslige rettigheter og plikter*» som er i overensstemmelse med reglene i forskriften. Kravene i forskriften gjelder konkrete plikter knyttet til å gi opplysninger om forbruk, pris mv. Pengekravet mellom strømleverandør og strømkunde og avtaler kun knyttet til privatrettslige rettigheter og plikter reguleres ikke av forskriften, men er undergitt avtalefrihet og fri konkurranse.
- (35) MAF inneholder ikke en definisjon av begrepet «faktura», men det er gitt definisjoner av «*felles fakturering*» og «*gjennomfakturering*» i § 1-3, samt at forskriften omtaler hvordan fakturering skal skje. Disse definisjonene og bestemmelsene gjelder ikke det rent økonomiske oppgjøret mellom forbruker og leverandør, men fokuserer på fakturaperioden samt informasjon og sammenligningsgrunnlag for kunden. MAF kan ikke forstås som en hjemmel til å begrense partenes adgang til å avtale konkret at pengekrav som oppstår i denne forbindelse kan håndteres på ulike måter etter inntrådt fakturaforfall.
- (36) Under overskriften «*[a]ndre regler om faktura mv. – utenfor MAF*» viser klager innledningsvis til forskrift om bokføring av 1. desember 2004 nr. 1558 (bokføringsforskriften). Her benyttes begrepet «salgsdokument», mens begrepet «faktura» brukes i liten utstrekning. Bokføringsforskriften § 5-1 inneholder en nærmere angivelse av krav til innholdet i salgsdokumentet. Det skal blant annet angi «*vederlag og betalingsforfall*». I MAF er ordlyden «*fakturaforfall*» og ikke «*betalingsforfall*» anvendt. Dette gir en ytterligere indikasjon på at det i MAF er et skille mellom de opplysninger forbruker skal ha i fakturaen og det betalingsmessige/pengekravet.
- (37) I bokføringsforskriften § 5-2-5 som gjelder strøm, telefoni og lignende, er det angitt at det kan «*... utstedes salgsdokument for lengre perioder, begrenset til en periode på ett år. Salgsdokumentet skal så vidt mulig utstedes innenfor det kalenderår leveringen finner sted...*». Også her er det tidspunktet for utstedelsen av dokumentet som reguleres, ikke eventuelle vilkår knyttet til faktisk betaling eller lignende.
- (38) Med hensyn til RMEs begrepsforklaring viser klager til at denne ikke er rettslig forankret, men at RME kun angir ulike forståelser av begrepet «faktura». Disse definisjonene viser i høyden at en «faktura» skal dokumentere hva kunden har fått levert, mengde, pris, med videre, og derfor også hva kunden plikter å betale. De ulike definisjonene sier ikke noe om hvordan pengekravet skal behandles mellom partene. En tilleggstjeneste som konkret angir nærmere betalingsvilkår kan ikke være i strid med dette.
- (39) Det er ikke uvanlig å inngå avbetalingsløsninger. Det er likevel ikke tvil om at faktura for hele beløpet utstedes og at det for eksempel skal beregnes MVA av hele leveransen, selv om betalingen skjer i rater over tid. MAF viser at dokumentet skal gi de opplysninger som definerer mengde og pris. MAF er ikke til hinder for at det utstedes en faktura som gir all nødvendig informasjon etter forskriften, i tillegg til inngåelse av en tilleggssavtale om fleksible betalingsløsninger.
- (40) Klager viser til Europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) 2019/944 av 5. juni 2019 om felles regler for det indre marked for elektrisitet som trådte i kraft i EU 1. januar 2021. Klager mener at dette direktivet har et utvetydig skille mellom begrepene «fakturering» og «betaling». Ulike betalingsløsninger fremstår som forutsetninger for at aktørene skal

kunne lage relevante sammensetninger og konkurrere i et fritt marked. Klager viser særskilt til fortalen avsnitt 49 og artikkel 18 nr. 3 i direktivet til støtte for sitt syn.

- (41) Videre viser klager til at dette ikke er nytt, men snarere en videreføring av EU/EØS-regulering i energieffektiviseringsdirektivet (EU2012/27). Klager viser til artikkel 10, 3 d. Det fremholdes på side 10 i klagen at NVE i høringssvar vedrørende innpasning av energieffektiviseringsdirektivet til Olje- og energidepartementet fra januar 2013, konkluderte med at energieffektiviseringsdirektivet ikke medførte endringer i reglene i MAF om betaling og fakturering. NVE syntes i den forbindelse ikke å mene at det å skille «*actual payment*» fra «*billing information*» krevde endring av regelverket. Klager er i så fall enig i NVEs vurdering fra 2013, og stiller seg uforstående til at dette skal ha endret seg siden den gang.
- (42) Klager viser til slutt til at tilleggstjenesten «Full Kontroll» har kommet til fordi den er etterspurt i markedet. Fleksible betalingsløsninger er dermed et av flere nødvendige element for å sikre reell konkurranse i strømmarkedet. Å tolke regelverket innskrenkende slik at det ikke skulle være rom for slike tilleggstjenester vil dermed være i strid med det bærende prinsippet om konkurranse som begrunner innretningen av energimarkedet. Klager peker også på at slike ordninger kan organiseres i samarbeid med finansielle aktører som banker og kredittkortselskap. Å tolke regelverket slik RME gjør innebærer dermed at like løsninger behandles ulikt basert på sammensetningen og hvilken aktør som tilbyr tjenestene.

5 Reguleringsmyndigheten for energis innstilling

- (43) I RMEs innstilling datert 13. januar 2021 vurderer RME de anførselene fra klager som ikke tidligere er vurdert i saken.
- (44) I klagen er det vist til at RME foregrep utfallet av klagebehandlingen i en pressemelding, og at RMEs fremgangsmåte var i strid med forvaltningsloven. RME vurderer saken slik at det ikke var urimelig å informere bredt om forvaltningsvedtak som antas å ha vesentlig betydning for sluttbrukermarkedet for strøm. Med hensyn til at vedtaket ble sendt til klager i stedet for klagers fullmektig, skriver RME at dette var uheldig og at det beklages dersom hendelsen har ført til knappe frister med arbeidet med klagen.
- (45) Klager har anført at tjenesten «Full Kontroll» ikke omfattes av MAF, og at alle relevante opplysninger om avregning og fakturering er oppfylt i den dokumentasjonen som sendes til forbruker. RME understreker at det ikke er omstridt at de opplysningene som sendes forbrukeren om avregning av volum og priser er korrekt. Det er heller ikke omstridt at forbruker har rett til å overlate betaling, prissikring eller øvrige betalingstjenester til tredjepart. I vedtaket går det et skille mellom utstedelse av betalingskravet (faktura) og oppgjøret. Oppgjør og oppgjørsformer reguleres ikke av MAF. I og med at klager sender ut betalingskrav som er i strid med gjeldende forskrifter vurderes ikke «Full Kontroll» som en separat tjeneste utenfor RMEs regulering.
- (46) Klager har også anført at RME har lagt til grunn feil forståelse av begrepet «faktura». RME fastholder at bestemmelsene i MAF må tolkes slik at «faktura» referer til det estimerte betalingskravet med forfallsdato, ikke til oversikten over faktiske strøm- og nettkostnader eller annen informasjon i dokumentet. Videre fastholder RME at forskriften referer til den allmenne forståelsen av begrepene «faktura» og «fakturering», nemlig at det foreligger et betalingskrav som skal gjøres opp innen forfall. Hvem som

utfører betalingen, hvordan betalingen utføres, hvor pengene går osv. reguleres ikke av MAF. Klagers tolkning vil undergrave reglenes formål og innebære en omgåelse av regelverket.

- (47) Klager har anført at RMEs tolkning er i strid med energilovens og forskriftens formål og har vist til at det som utgangspunkt er fri konkurranse og alminnelig avtalefrihet i markedet. Klager mener at det ikke er hjemmel for den innskrenkningen i avtalefrihet som RMEs vedtak medfører. RME viser til at konkurranse i kraftmarkedet er et sentralt virkemiddel for samfunnsmessig rasjonell omsetning av energi. Begrensningene i fakturapraksis er forankret i energiloven og MAFs formål. RME viser videre til at klager er tildelt konsesjon for omsetning av elektrisk energi. Til gjengjeld må klager tåle denne forholdsmessige innskrenkningen av sin avtalefrihet. RME mener at kravet til hjemmel for inngrep i privates rettssfære, forankret i det alminnelige legalitetsprinsippet, er oppfylt i denne saken.
- (48) Hva gjelder henvisningen til direktiv 2012/27/EU og direktiv 2019/944/EU er ikke disse besluttet innlemmet i EØS-avtalen eller gjennomført i norsk rett. Selv for det tilfellet at de siterte deler av direktivene gir uttrykk for relevante rettslige momenter er det RMEs vurdering at dette ikke gir grunnlag for et annet resultat i denne saken.

6 Klagers merknader til innstillingen

- (49) I klagers kommentarer datert 15. februar 2021 til RMEs innstilling opprettholder klager sine anførsler fra klagen.
- (50) Klager viser til at beslutning om utsatt iverksettelse av vedtaket ble sendt direkte til klager i strid med forvaltningsloven § 12. Klagers advokat ble heller ikke underrettet ved kopi. Til orientering vurderer klager å bringe dette forholdet inn for Sivilombudet.
- (51) Videre er Olje- og energidepartementets (OED) vedtak datert 14. april 2020, i en sak som gjelder Fjordkraft AS, åpenbart ikke direkte relevant i denne saken. Klager opplyser videre om at det er gitt en uttalelse fra OED hvor det fremgår at departementet vil endre dette vedtaket dersom Energiklagenemnda kommer til et annet resultat.
- (52) Klager viser til at RME behandler «Full Kontroll» som en strømvatle, og at RME har vist til at en forbruker kan overlate betaling, prissikring eller øvrige betalingstjenester til tredjepart. På dette grunnlag finner klager det nødvendig å presisere at «Full Kontroll» ikke er prissikring. Alle kundene har en nettavtale med nettselskapet som regelmessig gjennomfaktureres via strømselskapet. Nettavtalen genererer betalingsplikt for nettleien som er upåvirket av hvorvidt kunden har ««Full Kontroll» eller ikke. Alle kundene har også strømvatler der strømprisen med videre reguleres.
- (53) RME mener at tjenesten «Full Kontroll» inneholder et betalingskrav som er i strid med forskriften, og at det derfor ikke er tale om en separat tjeneste. Klager presiserer at kundens betalingsplikt for strøm og nett utelukkende beror på strømvatlen/nettavtalen. Det er sentralt at «Full Kontroll» er et tilbud til kunden om frivillig å innbetale et jevnt beløp som gjør at kundens strømkostnader likviditetsmessig jevnes ut. Det jevne beløpet er derfor ikke et betalingskrav, men et tilbud om en tilleggstjeneste i form av en betalingsordning for å gjøre opp det betalingskravet som den gjennomfakturererte nett/strøm fakturaen utgjør. Dersom avtalen om «Full Kontroll» sies opp løper likevel avtalen om strømleveranse og nettleie uforandret. «Full Kontroll» utgjør dermed ikke et betalingskrav, men innebærer et tilbud om en betalingsløsning som kunden kan velge.

Det er derfor feil når RME omtaler det jevne beløpet som et betalingskrav som skal gjøres opp innen forfall. Det er en selvstendig tjeneste som tilbys kunden, etter at klagers fakturaforpliktelser etter regelverket er oppfylt, og reguleres altså ikke av MAF.

- (54) RME har i sin vurdering vist til hensyn som ikke omfattes av formålsbestemmelsen i energiloven eller forskriften. RMEs vedtak bygger således på andre «formål» eller hensyn enn det regelverket gir hjemmel for. Etter klagers syn er det nærliggende å betegne dette som «utenforliggende hensyn». I norsk rett er det andre regler som regulerer forholdet til kreditt mv. Klager opplyser om at disse reglene ivaretas. I denne saken er det imidlertid sentralt at forvaltningen av disse reglene er utenfor RME sitt forvaltningsområde. RMEs formulering trekker i retning av at de mener å ivareta en forbrukerinteresse. Forbrukerinteresser utover de hensyn som ligger i den aktuelle forskriften er utenfor RMEs mandat. Det vises videre til at den aktuelle tilleggstjenesten er etterspurt av forbrukere.
- (55) Klager fremholder videre at prinsippene om forrang, presumsjon og EØS-konform tolkning medfører at de klare direktivtekstene fra EU er styrende for forståelsen av det norske regelverket. Klager fremhever at det ikke er tvil om at norsk regelverk skal tolkes på en måte som gir et EØS-konformt resultat. Dette innebærer at norsk rett skal tolkes slik at motstrid med EU direktiv unngås. Kun dersom det fra norske myndigheter eksplisitt og bevisst er gitt en regel i strid med EØS-forpliktelser skal norske rettsanvendere velge en «norsk» tolkning som er i strid med EU-retten.

7 Klagenemndas vurdering

- (56) Hovedspørsmålene i saken er om tilleggstjenesten «Full Kontroll» er underlagt reglene i forskrift om måling, avregning, fakturering av netjtjenester og elektrisk energi, nettselskapets nøytralitet mv. (MAF), og om tjenesten i så fall er i overensstemmelse med forskriften.
- (57) Tjenesten er beskrevet av klager som en tilleggstjeneste som skal jevne ut likviditetsbelastningen for kunden. Det er tale om en særskilt betalingsordning. Formålet med tjenesten er ifølge klager å tilby kunden muligheten til å betale et likt beløp hver måned gjennom hele året. Dette beløpet skal dekke fakturert strømforbruk og gjennomfakturert nettleie der kraftselskapet tilbyr dette. Nemnda legger til grunn at tjenesten er en tilleggstjeneste knyttet til sluttbrukers betaling, som har som formål å regulere betaling av strøm og nettleie og som kommer i tillegg til kundens ordinære strømvifte. Rent praktisk skjer dette ved at klager sender kunden ett fakturasett med to dokumenter. Fakturaen som viser kundens strømforbruk sendes kunden, men det kreves ikke innbetalt et beløp som svarer nøyaktig til fakturaens pålydende. I stedet anmodes det om innbetaling av det fastsatte jevne beløpet. Dette medfører at kundens reskonto regelmessig fremstår med en saldo. Strømselskapet har enten en fordring mot kunden i perioden der innbetalingen er mindre enn fakturert beløp eller selskapet har en gjeld til kunden i perioden der innbetalingen utgjør mer enn fakturert beløp.
- (58) Virkeområdet til MAF er regulert i forskriften § 1-2, som lyder:

«Reglene i denne forskrift gjelder ved bytte av kraftleverandør, måling, avregning, samordnet opptreden ved kraftomsetning, fakturering av netjtjenester, fakturering av elektrisk energi, samt felles fakturering av netjtjenester og elektrisk energi.»

Forskriften regulerer ikke privatrettslige rettigheter og plikter som er i overensstemmelse med reglene i denne forskrift.»

- (59) Bestemmelsen slår fast at «*fakturering*» av både netttjenester, elektrisk energi og felles fakturering av netttjenester og elektrisk energi er omfattet. Kravene til fakturering er nærmere regulert i en rekke bestemmelser i forskriften.
- (60) Klager har anført at begrepet «*fakturering*» omfatter en oversendelse av en oversikt over varer eller tjenester, og hva kunden plikter å betale, og ikke sier noe om hvordan pengekravet skal behandles mellom partene. Dette medfører etter klagers syn at tjenesten «Full Kontroll» ikke er regulert av MAF. Til støtte for et slikt syn har klager vist til bokføringsforskriften for å underbygge at en naturlig forståelse av begrepet «*fakturering*» ikke omfatter betalingen. I forlengelsen av dette anfører klager at MAFs bestemmelser om fakturering ikke kan omfatte klagers adgang til å tilby sine kunder fleksible betalingsløsninger.
- (61) Begrepene «*fakturering*» og «*faktura*» er ikke legaldefinert i energiloven eller MAF. Forståelsen av «*fakturering*» må derfor fastlegges med utgangspunkt i hva som følger av vanlig språkbruk. Ved denne tolkningen er det etter nemndas syn også relevant å se hen til forskriftens konkrete regulering av fakturering og formålsbetraktninger.
- (62) Slik nemnda ser det, følger det av alminnelig språkbruk at «*fakturering*» må forstås som utstedelse av et betalingskrav for nærmere angitte ytelser. Nemnda viser i denne sammenhengen til bokføringsforskriften § 5-1-1 om salgsdokumentets innhold. Slike salgsdokumenter omtales vanligvis som fakturaer. Et annet eksempel følger av forskrift 1. april 2019 nr. 444 om elektronisk faktura i offentlige anskaffelser § 3, hvor elektronisk faktura er forstått som et betalingskrav.
- (63) Bruken av begrepene «*fakturering*» og «*faktura*» i MAF taler også for at de er ment å henvise til betalingskrav. Nemnda viser til at det fremgår av MAF § 1-3 at ved gjennomfakturering for netttjenester skal fakturaen betales, underforstått at fakturaen er et betalingskrav som kraftleverandøren betaler på vegne av sluttbruker. Nemnda viser også til NVE-rapport nr. 60-2015 side 5 og 13 vedrørende adgangen til forskuddsfaktureringen etter MAF § 7-1b, hvor det fremgår at formålet med å begrense adgangen til forskuddsfakturering var å redusere risikoen på forbrukers hånd. Begrepet «*faktureres*» viser i denne sammenheng til betalingskravet, som i sin tur er koblet til strømleverandørens mulige urimelige antagelser om priser og forbruk av strøm frem i tid.
- (64) Videre viser nemnda til at MAF har flere, til dels detaljerte, krav til utformingen av fakturaen i forskriftens kapittel 7. Etter nemndas syn underbygger dette at begrepet «*fakturering*» er ment forstått som utstedelse av et betalingskrav.
- (65) Det fremgår av formålsbestemmelsen i MAF § 1-1 at forskriften blant annet skal «*legge til rette for at sluttbrukere på en enkel måte kan bytte kraftleverandør*» og at «*Reglene for fakturering av netttjenester og elektrisk energi har som formål å bevisstgjøre forbrukere om sitt strømforbruk*», jf. bestemmelsens første og fjerde ledd. Disse formålsbetraktningene ligger innenfor energilovens overordnede formål slik det er angitt i loven § 1-2. Dersom «*fakturering*» var ment å omfatte informasjon om forbruk, priser og avregningsperiode, men ikke et betalingskrav, ville det være vanskeligere å ivareta formålet i MAF § 1-1 fjerde ledd om bevisstgjøring av forbrukerne. En slik

forståelse vil også innebære at forskriften ikke var til hinder for ordninger hvor forbrukerne i ytterste konsekvens opparbeider seg et utestående. Dette kan vanskeliggjøre formålet om tilrettelegging for enkelt bytte av kraftleverandør etter MAF § 1-1 første ledd.

- (66) Klager har anført at det ikke er uvanlig med avbetalingsløsninger og at det ikke er tvil om at faktura for hele beløpet utstedes, selv om betaling skjer i rater over tid. Klager viser her blant annet til reglene om merverdiavgift. Etter nemndas syn kan ikke dette være et avgjørende argument for en innskrenkende tolkning av MAFs virkeområde. Forskriftens formål om at kunden skal bevisstgjøres sitt eget forbruk må her uansett veie tyngre enn systembetraktninger basert på regelverk tilhørende andre rettsområder.
- (67) At en betalingsløsning kan tilbys av andre aktører er etter nemndas syn ikke et selvstendig argument for at forskriften bør tolkes innskrenkende slik at også kraftleverandører skal kunne tilby dette på egen hånd. For kraftleverandører er det et krav til omsetningskonsesjon etter energiloven § 4-1, mens det for finansieringsvirksomheter er egne krav til tillatelse etter finansforetaksloven. Nemnda finner ikke grunn til å gå detaljert inn i disse regelverkene, men viser til at betalingstjenester mv. er regulert av et eget regelverk som følges opp av Finanstilsynet. Nemnda kan ikke se at en tolkning av MAF hvor begrepet «*fakturering*» tolkes slik at en faktura også må inneholde et betalingskrav, vil være å gi RME muligheten til å legge for store begrensninger på omsetningskonsesjonærers adgang til å tilby betalingstjenester og/eller kreditt. Selv om reglene om omsetningskonsesjon ikke direkte behandler spørsmålet om muligheten til å gi kreditt eller tilby betalingstjenester, er dette heller ikke i seg selv et argument for at MAF skal tolkes innskrenkende. Omsetningskonsesjonærer må forholde seg til de relevante regelverkene som til enhver tid gjelder.
- (68) Med hensyn til klagers anførsler knyttet til plikten til å tolke MAF i samsvar med energieffektiviseringsdirektivet (EU2012/27) og elmarkedsdirektivet (EU2019/944) viser nemnda til at disse rettsaktene foreløpig ikke er innlemmet i EØS-avtalen og gjennomført i norsk rett. Verken presumsjonsprinsippet eller prinsippet om EØS-konform tolkning kommer derfor til anvendelse. Ettersom rettsaktene ikke er gjennomført i norsk rett, kommer heller ikke forrangsbestemmelsen i EØS-loven § 2 til anvendelse. Direktivene har derfor ikke avgjørende betydning for tolkningen av MAF i denne saken.
- (69) På denne bakgrunn har nemnda kommet til at «*fakturering*» i MAF § 1-2 må anses for å omfatte oversendelse av en faktura med en oversikt over varen og/eller tjenesten samt et tilhørende betalingskrav. Dette medfører at klagers tjeneste «Full Kontroll» må anses omfattet av reglene i MAF. Dette som følge av at betalingskravet til kunden for kjøp av elektrisk energi, og eventuelt nettleie og andre tjenester, fremgår av fakturasettet som sendes sluttbruker, herunder forstått som tjenesten «Full Kontroll». Betalingen, eller manglende betaling fra kunden er derimot ikke regulert i MAF.
- (70) I vurderingen av om tjenesten «Full Kontroll» er utformet i tråd med regelverket i MAF, finner nemnda det naturlig å ta utgangspunkt i fakturasettet som oversendes kunden, herunder med krav om innbetaling av det fastsatte jevne beløpet. Det er dette betalingskravet som i realiteten formidles til kunden og i praksis utgjør det beløp kunden betaler for strøm og eventuelt nettleie hver måned. Nemnda bemerker i denne

sammenheng at det ikke er et tema i vedtaket fra RME om opplysningene knyttet til avregnet forbruk mv. i fakturasettet er i tråd med regelverket isolert sett.

- (71) Klager har opplyst at fakturasettet sendes samlet til kunden 12 ganger i året. Fakturaen inneholder informasjon om faktisk forbrukt energi avregnet på månedlig basis. Dersom kunden har gjennomfakturering vil nettleie også være en del av fakturaen. Betalingskravet kunden rent faktisk skal betale er det jevne beløpet. Fakturaen inneholder i tillegg til betalingskravet en oversikt over kundens faktiske månedlige forbruk i løpet av året, samt en oversikt over kundens saldo. Månedsbeløpet kunden skal betale er basert på kundens forventede forbruk, forventede strømpriser, nettleie og pris på tjenesten på bestillingstidspunktet.

- (72) MAF §7-1b regulerer fakturering av forbrukere for elektrisk energi. Det følger av MAF § 7-1b *«at § 7-1a med unntak av første og femte ledd gjelder tilsvarende for fakturering av forbrukere for fakturering av elektrisk energi».*

- (73) I MAF § 7-1a andre ledd heter det:

«Nettjenester til forbrukere skal faktureres etterskuddsvis minimum hver tredje måned på bakgrunn av avlesning, jf. § 3-3 tredje ledd. Faktureringsperiodene skal være av tilnærmet lik varighet. Fakturering av nettjenester til forbrukere med timemåler skal skje på grunnlag av faktisk forbruk med timesoppløsning.»

- (74) Bestemmelsen viser til MAF § 3-3 tredje ledd som lyder:

«Profilavregnede målepunkt tilhørende forbruker med forventet årlig strømforbruk høyere enn 8 000 kWh, skal avleses hver tredje, hver andre eller hver måned (periodisk avlesning). Periodene mellom avlesningene skal være tilnærmet like.»

- (75) Nemnda er enig i RMEs vurdering av at kontakter som avregnes i henhold til prosedyrene i «Full Kontroll», avviker fra kravene i MAF §§ 7-1a og 7-1b, samt § 3-3 tredje ledd, ved at det ikke blir avregnet og fakturert minimum hver tredje måned basert på avlesning av kundens forbruk. All den tid betalingskravet knytter seg til en beregning basert på kundens forbruk, kontosaldo og forventet årskostnad hvor formålet er at kundens saldo skal gå i null, følger en ikke kravene til fakturering minimum hver tredje måned på bakgrunn av avlesning.

- (76) Det er gitt en begrenset adgang til forskuddsfakturering i MAF § 7-1b tredje til femte ledd. Bestemmelsen lyder:

«Kraftleverandøren kan likevel fakturere forbruker forskuddsvis for elektrisk energi, begrenset til maksimalt 10 uker mellom fakturaforfall og tidspunkt for levering. Avregning mot faktisk forbruk skal skje separat og innen rimelig tid for hver faktureringsperiode.

Forskuddsfakturert volum for faktureringsperioden skal tilsvare det faktiske forbruket i målepunktet i tilsvarende periode året før, slik dette er registrert i Elhub.

For målepunkt hvor historikken ikke er tilgjengelig for kraftleverandøren, benyttes avregningsansvarliges estimat for fremtidig årlig forbruk i målepunktet jf. § 6-11 og justert innmatingsprofil for nettområdet jf. § 6-3.

For beregning av priselementer som ikke er kjent for forbruker før tidspunkt for levering, benyttes månedskontrakt på en representativ finansiell nordisk kraftbørs, referert systempris. Denne prisen skal maksimalt settes til høyeste stengningspris siste to uker for den månedskontrakten som ligger nærmest tidspunkt for levering. Vekslingskurs mellom norske kroner og euro skal maksimalt settes til Norges Banks midtkurs samme dato som valgt stengningspris»

- (77) Ved kjøp av tilleggstjenesten «Full Kontroll» på vårparten vil kunden i perioder kunne bli forskuddsfakturert frem til det punktet på høsten da situasjonen blir motsatt. Deretter vil kunden kunne betale mindre enn det strømvartalen i seg selv faktisk koster i de påfølgende månedene.
- (78) MAF § 7-1b tredje ledd åpner for en begrenset adgang til forskuddsfakturerings. Bestemmelsen stiller tydelige krav til beregning av pris og volum. Tjenesten «Full Kontroll» innebærer fakturerings av det samme beløpet hver måned, og baserer seg ikke på verken det faktiske forbruket i målepunktet i tilsvarende periode i året før eller relevante referansepriser. Kontrakter som avregnes og faktureres gjennom tilleggstjenesten «Full Kontroll» avviker følgelig fra bestemmelsene om forskuddsfakturerings.
- (79) Nemnda viser videre til at tilleggstjenesten «Full Kontroll» avviker fra kravene om fakturerings av nettleie. I MAF § 7-1a andre ledd heter det at netttjenester til forbrukere skal faktureres etterskuddsvis minimum hver tredje måned på bakgrunn av avlesning, jf. § 3-3 tredje ledd. Nemnda støtter RMEs syn på at begrepet «faktureres» i forskriften § 7-1a andre ledd referer til distribusjon av kraftleverandørens betalingskrav til forbrukeren. Kontrakter som avregnes i henhold til prosedyrene for tjenesten «Full Kontroll» vil avvike fra kravene i MAF §§ 7-1a og 3-3 om etterskuddsvis avregning minimum hver tredje måned basert på avlesning av faktisk forbruk.
- (80) Nemnda kan ikke se at RMEs fremgangsmåte knyttet til pressemeldingen samt oversendelse av vedtaket til klager har betydning for vedtakets gyldighet.

8 Vedtak

- (81) Energiklagenemnda fatter etter dette følgende vedtak:

1. **Klagen tas ikke til følge.**
2. **Reguleringsmyndigheten for energis vedtak 201914293-3 av 30. oktober 2020 stadfestes. Reguleringsmyndigheten for energi setter ny frist for gjennomføring av vedtaket.**

Vedtaket er endelig og kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Vedtaket er enstemmig.

Oslo, 1. september 2021

Henrik Bjørnebye
Medlem

Edna Grepperud
Medlem

Helle Grønli
Medlem

Dokumentet er godkjent elektronisk