



Varslingsfrister efter varmforsyningsloven

Dato: 26.04.2010 • Journalnr.: 4/0920-0200-0291

RESUMÉ

1. Denne sag drejer sig om spørgsmålet, om der efter reglerne i varmforsyningsloven er eller kan indfortolkes et krav om en vis varslingsfrist. Konkret er problemstillingen, om kollektive varmforsyningsanlæg og andre virksomheder [herefter forsyningsvirksomheder], som er omfattet af lovens prisbestemmelser, skal varsle, dvs. informere, deres tilsluttede varmeaftagere forud for ændringer i og indførelser af priser, herunder prisstrukturer, leveringsbetingelser m.m.

2. Praksis udtrykker, at det generelt må betragtes som rimeligt at stille krav om varslingsfrist af varmeaftagerne. Generelt kan et sådant krav derfor efter sekretariatets vurdering ikke findes at være i strid med varmforsyningsloven. Sekretariatet finder imidlertid, at praksis bør præciseres, herunder, at Energitilsynet tager direkte stilling til, om der kan opstilles generelle retningslinier, der kan lægges til grund ved vurderingen af, om et varsel således også konkret er rimeligt efter varmforsyningsloven.

3. Varmeforsyningsloven indeholder ikke regler om varslingsfrister. Et krav om varslingsfrist kan heller ikke udledes af lovens formålsbestemmelse, ligesom lovens forarbejder ikke indeholder fortolkningsbidrag med hensyn til, om varmeaftagere har krav på et varsel, og herunder hvad der i så fald kan betragtes som et rimeligt varsel.

4. Der har tidligere været behandlet sager vedrørende varslingsfrister for Gas- og Varmeprisudvalget. Praksis på varmeområdet er imidlertid sparsom. Der har i sagerne bl.a. været lagt vægt på, at aftagerne er blevet varslet, uden at der er taget nærmere stilling til fristens længde, og at varmforsyningsvirksomheder ud fra bestemmelserne i varmforsyningsloven må være forpligtet til at informere aftagerne om væsentlige ændringer i leveringsvilkårene tidligst efter vedtagelsen heraf og senest ved ændringernes ikrafttræden på linie med reglerne i anmeldelsesbekendtgørelsen.

SEKRETARIATET FOR
ENERGITILSYNET

Carl Jacobsens Vej 35
2500 Valby

Tlf. 4171 5400
post@energitilsynet.dk
www.energitilsynet.dk

5. Energitilsynet må foretage en vurdering af hvilket varsel, der afspejler et rimeligt hensyn til såvel forsyningsvirksomhederne som deres varmeaftagere. Baggrunden for en sådan hensyntagen til varmeaftagerne er, at de skal have mulighed for at indstille sig på ændrede priser eller vilkår. Samtidig må varmeaftagerne af hensyn til forsyningsvirksomheden også forventes at forsøge at indrette sig efter nye forhold, når der gives et rimeligt varsel.

6. Ved vurderingen af varslingsfrister finder sekretariatet det relevant at sondre mellem varsling ved "almindelige" prisændringer som led i forsyningsvirksomhedernes almindelige drift og varsling ved andre ændringer, herunder væsentlige prisændringer, tarifomlægninger og ændringer af leveringsbetingelser.

7. Ved almindelige prisændringer finder sekretariatet efter en samlet vurdering, at en forsyningsvirksomhed skal varsle deres varmeaftagere tidligst efter vedtagelsen heraf og senest ved ændringernes ikrafttræden på linie med reglerne i anmeldelsesbekendtgørelsen. En forsyningsvirksomhed anmelder nye priser for hvert varmeår, ligesom virksomheden kan have behov for at anmelde nye priser på grundlag af et nyt budget i løbet af varmeåret, herunder ikke mindst for at undgå en forventet over- eller underdækning. Sekretariatet finder, at en sådan varslingsfrist må anses for rimelig for ikke at vanskeliggøre eller begrænse forsyningsvirksomhedens mulighed for at anmelde og opkræve nye priser.

8. For så vidt angår varsling ved andre ændringer finder sekretariatet, at varmeaftagerne skal varsles med mindst 3 måneder. Der vil typisk være tale om større ændringer, og sekretariatet finder, at varmeaftageren ved en varslingsfrist på mindst på 3 måneder har mulighed for at gøre sig bekendt med og indstille sig på de ændrede betingelser, samtidig med at det undgås, at virksomheden drives på et uhensigtsmæssigt grundlag i for lang en periode.

9. Det er på den baggrund sekretariatets vurdering, at Energitilsynet i fremtidige sager om varsel, som udgangspunkt vil kunne vurdere det i strid med varmforsyningsloven, hvis ændringer, der ikke kan kendetegnes som almindelige, gennemføres uden eller med kortere varsel end de 3 måneder.

TILKENDEGIVELSE

10. Energitilsynet tilkendegav på baggrund af den tilhørende sagsfremstilling og begrundelse følgende:

- At det generelt må anses for urimeligt, hvis forsyningsvirksomhederne ikke varsler deres varmeaftagere forud for ændringer i og indførelser af priser, herunder prisstrukturer, leveringsbetingelser m.m., jf. varmforsyningslovens § 21, stk. 4.
- At almindelige prisændringer som led i forsyningsvirksomhedernes almindelige drift skal varsles over for varmeaftagerne tidligst efter vedtagelsen heraf og senest ved ændringernes ikrafttræden, jf. varmforsyningslovens § 21, stk. 4.
- At andre ændringer, herunder væsentlige prisændringer, ændringer i tarifstruktur, leveringsbetingelser m.m., skal varsles over for varmeaftagerne med et varsel på mindst 3 måneder, jf. varmforsyningslovens § 21, stk. 4.

SAGSFREMSTILLING

11. Det principielle spørgsmål i denne sag er, om de forsyningsvirksomheder, der er omfattet af varmforsyningslovens prisbestemmelser, er forpligtet til at varsle ændringer i eller indførelse af priser og leveringsbetingelser m.v. over for deres varmeaftagere med en vis frist[1]. Formålet med notatet er imidlertid ikke at belyse i hvilken form et sådant varsel herefter skal gives.

12. Energitilsynets sekretariat har rejst sagen af egen drift. Baggrunden for sagen er en konkret henvendelse fra en varmeforbruger under Ikast Værkerne A/S om ændring af forfaldsdatoer. Ved henvendelsen stillede forbrugeren spørgsmål ved, om selskabet havde ret til at forlange tidligere indbetaling uden at forbrugeren havde modtaget en formel henvendelse om, at indbetalingerne var fremrykket, og uden at der var givet et rimeligt varsel. I den konkrete sag var ændringen varslet ca. halvanden måned før ikrafttræden. Forbrugeren har efter sekretariatets vurdering ikke den fornødne individuelle interesse i sagen og har derfor ikke fået partstatus i Energitilsynets sag[2]. Sekretariatet har i den sammenhæng lagt særlig vægt på, at der ikke er fremkommet oplysninger, der peger på, at der er tale om et atypisk varmeaftag eller andet, der kan adskille denne forbruger fra andre varmeaftagere. Dette er meddelt forbrugeren i særskilt afgørelse og vil ikke blive behandlet nærmere i denne sag.

13. Da varmforsyningsloven ikke indeholder regler om varslingsfrister, bliver det afgørende for vurderingen af dette spørgsmål, om et krav om varslingsfrist kan udledes af loven og dens formålsbestemmelser. Hvad der ikke kan udledes af loven og dens formålsbestemmelser må fastsættes med udgangspunkt i andre retskilder, herunder lovens forarbejder, traditionelle forvaltningsretlige grundsatninger og administrativ praksis.

LOVGRUNDLAG OG PRAKSIS

ENERGITILSYNETS KOMPETENCE/FORMÅLSBESTEMMELSEN

14. Energitilsynet blev nedsat i medfør af elforsyningslovens § 78[3]. Med hjemmel i elforsyningslovens § 78, stk. 3, er bekendtgørelsen om Energitilsynets opgaver udstedt[4].

15. Om Energitilsynets opgaver fremgår bl.a.:

§ 1. Energitilsynet varetager tilsyns- og klagefunktion på energiområdet i overensstemmelse med elforsyningslovens og varmforsyningslovens formål, som angivet i disse loves § 1.

§ 3. Energitilsynet kan tage de i § 2 nævnte sager op:

1. På eget initiativ
2. på grundlag af en anmeldelse eller
3. på grundlag af en klage.

16. Formålet med varmforsyningsloven[5] fremgår af lovens § 1:

Lovens formål er at fremme den mest samfundsøkonomiske og miljøvenlige anvendelse af energi til bygningers opvarmning og forsyning med varmt vand samt at formindske energiforsyningens afhængighed af olie.

Stk. 2. Tilrettelæggelsen af varmforsyningen skal i overensstemmelse med de i stk. 1 nævnte formål ske med henblik på at fremme samproduktionen af varme og elektricitet mest muligt.

17. Bestemmelsen i § 1, stk. 1, har i sin nuværende udformning stort set være uændret siden den første lov om varmforsyning i 1979[6]. ”Miljøvenlige anvendelse af energi” er senere[7] blevet tilføjet som et forhold, som det er lovens formål at fremme på lige fod med den samfundsøkonomiske anvendelse af energi.

18. På tidspunktet for dette notats tilblivelse, verserer et lovforslag[8], som, hvis det vedtages, ændrer formålsbestemmelsen i § 1, stk. 1. Herefter vil bestemmelsen blive affattet således:

Lovens formål er at fremme den mest samfundsøkonomiske, herunder miljøvenlige, anvendelse af energi til bygningers opvarmning og forsyning med varmt vand og inden for disse rammer at formindske energiforsynings afhængighed af fossile brændsler.

19. Af lovforslagets bemærkninger til bestemmelsen fremgår:

For det første ændres formålsbestemmelsen således, at regeringens vision om et samfund uafhængigt af fossile brændsler fremgår af bestemmelsen. For det andet tydeliggøres det med forslaget, at samfundsøkonomien er det overordnede kriterium, og at de miljømæssige forhold indgår heri. Formålet med den foreslåede ændring er at sikre, at de miljømæssige og forsyningsmæssige forhold indregnes som en del af den samfundsøkonomiske vurdering af varmeprojekter, dvs. i overensstemmelse med formålsbestemmelsens hensigt, som det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget af 1990.

20. Hensynet til beskyttelse af en forsyningsvirksomheds tilsluttede varmeaftagere, herunder varsling i forbindelse med ændringer af priser, betingelser m.m., er således ikke eksplicit et hensyn, som det er lovens formål at varetage.

21. I forlængelse heraf er det væsentlig at notere, at varmforsyningsloven er en rammelov. Karakteristisk for rammelove er brugen af formålsbestemmer. Formålsbestemmelser skal ikke betragtes som en udtømmende opregning af relevante principper og hensyn, der bør varetages i medfør af loven. Hvad der ikke kan udledes af loven og dens formålsbestemmelser må som nævnt fastsættes med udgangspunkt i andre retskilder, herunder lovens forarbejder, traditionelle forvaltningsretlige grundsætninger og administrativ praksis.

22. På varmforsyningsområdet administrerer Energitilsynet kapitel 4 (priskapitlet) i varmforsyningsloven, dvs. de bestemmelser, der regulerer priser og betingelser for leverancer af kollektiv energi i form af opvarmet vand, damp og gas bortset fra naturgas.

23. Energitilsynets kompetence er nærmere fastlagt i varmforsyningslovens § 21, stk. 4 og 5:

Stk. 4. Finder Energitilsynet, at tariffer, omkostningsfordeling eller andre betingelser er urimelige eller i strid med bestemmelserne i §§ 20, 20 a eller 20 b eller regler udstedt i henhold til loven, giver tilsynet, såfremt forholdet ikke gennem forhandling kan bringes til ophør, pålæg om ændring af tariffer, omkostningsfordeling eller betingelser.

Stk. 5. Såfremt tariffer, omkostningsfordeling eller andre betingelser må antages at ville medføre en i samfundsmæssig henseende uøkonomisk anvendelse af energi, kan tilsynet efter forhandling som nævnt i stk. 4 give pålæg om ændring af tariffer, omkostningsfordeling eller betingelser.

24. Det er i medfør af denne bestemmelse, at Energitilsynet foretager den offentligretlige rimelighedsvurdering af blandt forsyningsvirksomhedernes leveringsbetingelser. Konkrete civilretlige tvister behandles derimod af Ankenævnet på Energiområdet. Når tilsynet på baggrund af denne forelæggelse præciserer generelle retningslinier til brug for vurderingen af varslingsfrister, kan Ankenævnet på Energiområdet herefter lægge denne til grund.

25. Varmeforsyningslovens prisbestemmelser bygger på et ”hvile-i-sig-selv-princip”, således som dette kommer til udtryk i lovens § 20. Bestemmelsen citeres ikke, da denne ikke umiddelbart er relevant for sagen. Princippet indebærer, at en forsyningsvirksomhed alene kan indregne nødvendige udgifter, der er forbundet med produktion og leverance af fjernvarme. Implicit i bestemmelsen må således også ligge et beskyttelseshensyn af forsyningsvirksomhedens varmeaftagere, idet varmeaftagere beskyttes mod at betale for meget for varmen. Det er de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, der bestemmer rammen for ”hvile-i-sig-selv-principets” indhold og anvendelse.

VARMEFORSYNINGSLovens REGLER OM ANMELDELSE AF PRISER M.M.

26. Varmeforsyningsloven indeholder ikke eksplicitte bestemmelser om varslingsfrister.

27. Den grundlæggende underretning fra forsyningsvirksomhederne om priser og andre betingelser m.m. ligger i varmforsyningslovens krav til forsyningsvirksomhederne om, at der skal ske anmeldelse til Energitilsynets offentligt tilgængelige register.

28. Varmeforsyningslovens § 21, stk. 1, er sålydende:
Tariffer, omkostningsfordeling og andre betingelser for ydelser omfattet af § 20 og § 20 b skal anmeldes til et tilsyn, der er nedsat af klima- og energiministeren (Energitilsynet), med angivelse af grundlaget herfor efter regler fastsat af tilsynet. Energitilsynet kan fastsætte regler om, at anmeldelse skal ledsages af erklæring afgivet af en registreret revisor, statsautoriseret revisor eller kommunens revisor. Energitilsynet kan give pålæg om anmeldelse.

29. Anmeldelse er en betingelse for, at priserne og leveringsbetingelserne kan opnå gyldighed:

Stk. 3. Tariffer, omkostningsfordeling og andre betingelser, der ikke er anmeldt som foreskrevet efter stk. 1, er ugyldige.

30. Ugyldighedsbestemmelsen i stk. 3, indebærer, at priser og leveringsbestemmelser ikke kan gøres gældende over for varmeaftagerne før anmeldelsestidspunktet.

31. Energitilsynet har med hjemmel i bestemmelsen i stk. 1, udstedt en anmeldelsesbekendtgørelse^[9], der indeholder nærmere regler for, hvordan anmeldelse skal foretages. Fra bekendtgørelsen citeres:

§ 4. Anmeldelse i medfør af § 2, stk. 1 og 2, af tariffer samt grundlaget herfor, omkostningsfordeling og andre betingelser, skal ske inden 30 dage efter fastsættelse eller vedtagelse i det hertil kompetente organ, dog senest samtidig med, at tariffer, betingelser mv. træder i kraft.

Stk. 2. Anmeldelsespligtige, der anvender et regnskabsår, der udløber mellem 1. juni og 30. november, skal anmelde prisetervisning forsynet med revisorerklæring inden den førstkommende 15. marts. Anmeldelsespligtige, der anvender et regnskabsår til udløb mellem 1. december og 31. maj, skal anmelde disse oplysninger inden den førstkommende 15. september.

Stk. 4. Tariffer, omkostningsfordeling og andre betingelser, der ikke er anmeldt som foreskrevet efter § 2, stk. 1 og 4, og § 3, stk. 1, er ugyldige, jf. lovens § 21, stk. 3.

32. Anmeldelse indebærer ikke en egentlig godkendelse. Det forhold, at eksempelvis en pris er anmeldt til Energitilsynet, er ikke et udtryk for, om prisen er rimelig efter varmforsyningslovens § 21, stk. 4, eller i øvrigt i overensstemmelse med offentligretlig regulering, men kun at den er anmeldt efter varmforsyningsloven og som sådan kan håndhæves overfor varmeaftagerne.

33. Der er således ikke efter anmeldelsesreglerne noget krav om, at varmeaftagerne direkte skal varsles om ændringer i priser, eller andre betingelser m.m.

PRAKSIS

34. Varmeforsyningsloven indeholder ikke bestemmelser om varslingsfrister. Et krav om en vis varslingsfrist kan heller ikke udledes af lovens formålsbestemmelse, ligesom lovens forarbejder ikke indeholder fortolkningsbidrag med hensyn til, om varmeaftagere har krav på et varsel, og herunder hvad der i så fald kan betragtes som et rimeligt varsel.

35. Det er herefter relevant at se på praksis, som udviklet af Gas- og Varmeprisudvalget, Monopolankenævnet m.fl. Der henvises i den forbindelse til praksisnotat om "Forbrugerinformation og Varslingsfrister", som blev forelagt Energitilsynet på tilsynets møde den 24. maj 2004. Notatet vedlægges som **bilag 1**. Det er imidlertid væsentligt at henlede tilsynets opmærksomhed på, at praksis om varslingsfrister primært findes på elforsyningsområdet^[10]. Praksis efter varmforsyningsloven er derimod sparsom.

36. Formålet med notatet var at belyse, hvilke informationer og oplysninger forsyningsvirksomheden er pligtig til at give til forbrugerne, i hvilket omfang, i hvilken form og med hvilke varsler i forbindelse med bl.a. indførelse af nye leverings- eller priselementer eller ændringer i disse. Notatet ”konkluderer”, at det som udgangspunkt er op til den enkelte forsyningsvirksomhed selv at tage stilling til, i hvilket omfang forbrugerne skal informeres om leveringsforholdenes nærmere indhold, og at forsyningsvirksomhedernes valg og handlemåde efterfølgende kan gøres til genstand for en rimelighedsbedømmelse. Det vil være en konkret bedømmelse/afgørelse fra gang til gang af hvilke krav, der må/kan stilles til en forsyningsvirksomhed med hensyn til at informere og orientere i rimeligt omfang om forsyningsvirksomheden.

37. Af nedenstående gengivelse af praksis ses bl.a., at der har været lagt vægt på, at aftagerne er blevet varslet, uden at der er taget nærmere stilling til fristens længde, og at varmforsyningsvirksomheder ud fra bestemmelserne i varmforsyningsloven må være forpligtet til at informere aftagerne om væsentlige ændringer i leveringsvilkårene tidligst efter vedtagelsen heraf og senest ved ændringernes ikrafttræden på linie med reglerne i anmeldelsesbekendtgørelsen.

38. På mødet den 24. august 1981 blev **Gas- og Varmeprisudvalget** enige om udformning af reglerne for anmeldelse af priser og andre betingelser for varme- og gasleverancer. I forbindelse hermed diskuteredes det ønskelige i, *at aftagerne blev orienteret i god tid inden ændringer i priser og betingelser*. Der var i udvalget enighed om, at dette kunne tages op til nærmere behandling i forbindelse med bedømmelsen af de enkelte virksomheders leveringsbetingelser.

39. På mødet den 1. februar 1982 tog **Gas- og Varmeprisudvalget** stilling til en række spørgsmål, der var stillet af ”Fjernvarmeforbrugerforeningen af 1981” i forbindelse med Frederikssund Byråds beslutning af 10. marts 1981 om at installere kaloriemålere overalt i forsyningsområdet med henblik på ændring af den gældende afregningsform for levering af fjernvarme fra Frederikssund Kommunale Værker. Udvalget vedtog bl.a. at meddele Fjernvarmeforbrugerforeningen og Frederikssund Kommune, at udvalget ikke fandt anledning til at rette indvending mod byrådets information af fjernvarmeforbrugerne om den påtænkte ændring af leveringsbetingelserne. *Udvalget lagde vægt på, at varmforsyningsvirksomheder ud fra bestemmelserne i varmforsyningsloven måtte være forpligtet til at informere aftagerne om væsentlige ændringer i leveringsvilkårene tidligst efter vedtagelsen heraf og senest ved ændringernes ikrafttræden.*

40. På mødet den 22. marts 1982 behandlede **Gas- og Varmeprisudvalget** en sag om Strandvejsgasværkets prisforhøjelser i 1981. Sagen vedrørte dels forhøjelsernes størrelse, dels spørgsmålet om værkets information til forbrugerne om de foretagne forhøjelser. For så vidt angår værkets information til forbrugerne, vedtog udvalget at meddele klagerne, at udvalget ikke havde indvendinger mod værkets information til forbrugerne om prisforhøjelserne, og at en nærmere bedømmelse af dette spørgsmål måtte henvises til forbrugerombudsmanden. *Udvalget lagde ved afgørelsen vægt på, at forbrugerne var blevet gjort bekendt med forhøjelserne gennem dagspressen senest på ikrafttrædelsestidspunktet. 2 medlemmer var ikke enige i afgørelsen, idet de fandt, at udvalget burde gå ind i en nærmere bedømmelse af værkets information til forbrugerne.*

41. I efteråret 1988 prioriterede såvel **Elpris- som Gas-og Varmeprisudvalget** en række emneområder, der var egnede som undersøgelsesprojekter, herunder varslingsfrister overfor forbrugere for både elektricitet, gas og varme. 3 projekter var afsluttede og offentliggjort. For øvrige projekter blev det på grund af ressourcemæssige årsager vedtaget ikke at iværksætte nogen større undersøgelser inden sommeren 1993. Da sekretariatet ikke har kunnet finde nærmere oplysninger, antager sekretariatet, at undersøgelsen efterfølgende ikke er blevet iværksat.

42. På mødet den 28. november 1988 behandlede **Gas- og Varmeprisudvalget** en sag om Københavns Belysningsvæsens (KB) fastsættelse af takster for bl.a. varme, herunder varslingsfristen. Sagen havde tidligere været behandlet af udvalget. Baggrunden for sagen var bl.a., *at priserne var blevet bekendtgjort ved dagbladsannoncer på dagen for prisforhøjelserne*. Udvalget fandt dette bemærkelsesværdigt, da prisforhøjelserne ikke hidrørte fra fx en forhøjet afgift men alene kunne begrundes i varmforsyningsvirksomhedens drift. *Udvalget fandt, at takstforhøjelserne var varslet med en urimelig kort frist* og havde bemyndiget direktoratet til at optage forhandlinger med KB med henblik på at sikre, varslingsfristen fremover ikke blev urimelig. På novembermødet blev udvalget orienteret om, at forhandlingerne var afsluttet, og at KB havde taget til efterretning, at en dags frist var for kort.

43. Den 1. september 1989 behandlede **Monopolankenævnet** en sag, som Løgstrup Skole, Viborg, havde indbragt. Ved afgørelse af 13. september 1988 havde Gas- og Varmeprisudvalget ikke fundet, at Løgstrup Varmeværks overgang fra energimåling til m³-måling kunne anses for urimelig. Klagen, der forelå for nævnet, angik alene spørgsmålet om, hvorvidt der var givet et rimeligt varsel i forbindelse med ændringen af beregningsgrundlaget for varmeafregningen.

44. Skolen var blevet informeret om ændringen ved brev af 22. juni 1987. Varmeåret 1987/88 startede pr. 1. september 1987. Ændringen ville medføre en øget varmeudgift for skolen. Omregningsfaktoren mellem m³-vand og Gcal er baseret på 40 graders afkøling, og skolen kunne ikke som følge af varmeanlæggets indretning opnå denne afkøling af fjernvarmevandet. Klagerne gjorde i sagen gældende, at ændringer af priser og betingelser, herunder ændringer i afregningsformen, skal meddeles forbrugeren med et så langt varsel, at forbrugeren har mulighed for at indrette sig på ændringen. Fristen burde således være så lang, at der var mulighed for en almindelig ekspeditionsangang, der indebar sædvanlig sagsbehandling, bevilling i udvalg og kommunalbestyrelse, projektering, bestilling af materialer og udførelse. Klagerne fandt, at et varsel på ½-1 år ville være et rimeligt varsel.

45. Gas- og Varmeprisudvalget anførte, at der allerede i foråret 1987 havde været iværksat en teknisk undersøgelse af ændring af skolens varmesystem, og at der i marts måned forelå et forslag til forbedring af varmesystemet, således at afkølingen af fjernvarmevandet kunne forbedres. Udvalget fandt ikke, at det havde været nødvendigt i varslingsperioden på godt 2 måneder at foretage tekniske undersøgelser, men alene at iværksætte den administrative procedure for iværksættelsen af de tekniske forbedringer. *På den baggrund fandt udvalget ikke at en varslingsfrist for omlægning af afregningsformen på godt 2 måneder var urimelig.*

46. Nævnet tiltrådte udvalgets afgørelse af de grunde, udvalget havde anført i sagen.

47. **Energiklagenævnet** behandlede på mødet den 25. august 2003 en sag om takstomlægning hos Hørsholm Fjernvarme. Ved afgørelse af 11. marts 2002 havde Energitilsynet ikke fundet, at takstomlægningen var urimelig i medfør af varmforsyningsloven.

48. Takstomlægningen, der fik virkning fra 1. januar 2002, blev meddelt ved orienteringsmøder for kundekontaktgrupper i juli 2001 og ved direkte meddelelse pr. brev til alle kunder i september 2001. Alle kunder modtog i den forbindelse en kortfattet beskrivelse af de nye tariffer, det nye takstblad, et regneeksempel og en beskrivelse/vejledning i hvordan kunderne kunne optimere deres afkøling af fjernvarmevandet.

49. Omlægningen indebar, at ejendommens m² areal erstattede ejendommens rumfang som grundlag for beregningen af fast afgift, der blev indført en årlig målerleje, og der blev i den variable betaling indført en betaling for forbrugt vandmængde. Klager, som var en grundejerforening, blev som følge af omlægningen stillet ringere, idet takstomlægningen medførte en stigning i den samlede varmeregning.

50. Energiklagenævnet stadfæstede tilsynets afgørelse. Energiklagenævnet lagde til grund for afgørelsen, at begrundelsen for tarifomlægningen i øvrigt måtte anses for saglig, *at omlægningen var varslet*, og at de kunder, der som på grund af omlægningen ville få en stigning på mere end 10 % ville få tilbudt en overgangsordning, hvor der blev lagt et loft over stigningen i 5 år.

51. Energiklagenævnet lagde således i sagen vægt på, at omlægningen var varslet over for værkets tilsluttede kunder. Klagenævnet tog derudover ikke eksplicit stilling til, hvad der kan betragtes som et rimeligt varsel.

BEGRUNDELSE

52. Det principielle spørgsmål, som foreligger for Energitilsynet, er, om de forsyningsvirksomheder, der er omfattet af lovens prisbestemmelser, er forpligtet til at varsle ændringer i eller indførelse af priser og leveringsbetingelser m.v. over for deres varmeaftagere med en vis frist. Spørgsmålet er således, hvilken varslingsfrist, Energitilsynet finder afspejler et rimeligt hensyn til forsyningsvirksomhedernes varmeaftagere, og som kan betragtes som rimelig efter varmforsyningsloven.

53. Varmeforsyningsloven indeholder ikke bestemmelser, der stiller krav til forsyningsvirksomhederne om at varsle deres aftagere. Hensynet til varmetaftagere er således heller ikke et hensyn, som det er lovens formål at varetage, jf. formålsbestemmelsen i § 1. Det er imidlertid væsentligt at erindre, at formålsbestemmelsen alene indeholder en opregning af hvilke hensyn og interesser, der skal varetages ved lovens administration, men at der ikke vil være tale om en udtømmende angivelse af relevante hensyn og interesser. Opregningen vil derimod være udtryk for, med hvilken prioritering og vægt de nævnte interesser og hensyn må indgå i en afvejning i forhold til andre saglige hensyn og interesser. Disse betragtninger om rammelove og formålsbestemmelser har betydning i forhold til fastlæggelsen af ”hvile-i-sig-selv-princippets” indhold og anvendelse[11].

54. Der har tidligere været behandlet sager vedrørende varslingsfrister for Gas- og Varmeprisudvalget. Der har i sagerne om varsling på varmforsyningsområdet været lagt vægt på, at aftagerne er blevet varslet, uden at der er taget nærmere stilling til fristens længde, at varmforsyningsvirksomheder ud fra bestemmelserne i varmforsyningsloven må være forpligtet til at informere aftagerne om væsentlige ændringer i leveringsvilkårene tidligst efter vedtagelsen heraf og senest ved ændringernes ikrafttræden på linie med reglerne i anmeldelsesbekendtgørelsen.

55. Praksis udtrykker, at det generelt må betragtes som rimeligt at stille krav om varsling af varmetaftagerne. Det er på den baggrund sekretariatets vurdering, at et sådant krav kan indfortolkes i lovens krav om, at priser og leveringsbetingelser skal være rimelige, varmforsyningslovens § 21, stk. 4.

56. Sekretariatet finder imidlertid, at praksis bør præciseres, herunder, at Energitilsynet tager direkte stilling til, om der kan opstilles generelle retningslinier, der kan lægges til grund ved vurderingen af, om et varsel således også konkret er rimeligt efter varmforsyningsloven. Sekretariatet vil fortsat af egen drift eller på baggrund af en anmeldelse/klage skulle foretage den offentligt rimelighedsvurdering af forsyningsvirksomhedernes leveringsbetingelser m.m., herunder eventuelle regler om varslingsfrister. Efter de almindelige forvaltningsretlige principper, er der forbud mod at sætte ”skøn under regel”. Dette betyder, at Energitilsynet således er forpligtet til i hvert enkelt tilfælde at inddrage relevante og saglige kriterier og i forhold hertil træffe en afgørelse efter en konkret vurdering. Konkrete civile tvister vil derimod skulle behandles af det private ankenævn, Ankenævnet på Energiområdet.

57. Energitilsynet må i denne sag foretage en vurdering af hvilket varsel, der afspejler et rimeligt hensyn til såvel forsyningsvirksomhederne som deres varmeaftagere. Forsyningsvirksomhedernes organisationsform, herunder om der efter andre regler, bl.a. selskabsretlige, er pligt til at varsle, er notatet uvedkommende. Baggrunden for en sådan hensyntagen til varmeaftagerne er, at de skal have mulighed for at indstille sig på ændrede priser eller vilkår. På varmeområdet kan aftagerne almindeligvis enten slet ikke eller i hvert fald ikke inden for en kort tidshorisont udtræde som følge af ændringerne. I andelsselskaberne gælder der således typisk en opsigelsesperiode på 18 måneder frem til et regnskabsårs udløb, ligesom der i nogle forsyningsområder kan være pålagt en offentligretlig forblivel-sespligt. På den anden side må varmeaftagerne - af hensyn til forsyningsvirksomheden - også forventes at forsøge at indrette sig efter nye forhold, når der gives et rimeligt varsel.

58. Ved vurderingen af varslingsfrister finder sekretariatet det relevant at sondre mellem varsling ved "almindelige" prisændringer som led i forsyningsvirksomhedernes almindelige drift og varsling ved andre ændringer, såsom tarifomlægninger og ændringer af leveringsbetingelser.

59. Ved prisændringer som led i forsyningsvirksomhedernes almindelige drift tænkes på prisændringer som følge af ændringer i de udgiftsposter, der lovligt kan indregnes i varmepriserne i medfør af varmforsyningslovens § 20, herunder også opkrævning eller tilbageførsel af under- eller overdækninger. Ved sådanne prisændringer finder sekretariatet, at en forsyningsvirksomhed skal informere sine varmeaftagere tidligst efter vedtagelsen heraf og senest ved ændringernes ikrafttræden på linie med reglerne i anmeldelsesbekendtgørelsens § 4, stk. 1.

60. Sekretariatet finder, at det kan være forbundet med vanskeligheder for den enkelte forsyningsvirksomhed, hvis der stilles krav om et længere varsel. En forsyningsvirksomhed anmelder nye priser for hvert varmeår, ligesom virksomheden kan have behov for at anmelde nye priser på grundlag af et nyt budget i løbet af varmeåret, herunder ikke mindst for at undgå en forventet over- eller underdækning. Det er sekretariatet vurdering, at en forsyningsvirksomheds mulighed for at anmelde og opkræve nye priser begrænses, hvis der stilles krav om et længere varsel i disse situationer. Det forhold, at en uforholdsmæssig stor under- eller overdækning efter Energitilsynets praksis, som en undtagelse fra hovedreglen, kan indregnes i priserne over en længere periode, ændrer efter sekretariatet vurdering ikke herved.

61. For så vidt angår varsling ved andre ændringer finder sekretariatet, at der bør gælde en længere varslingsfrist.

62. I en sag på elområdet, jf. fodnote 11, tog Energitilsynet bl.a. stilling til, hvad der efter forbrugerbeskyttelsesbekendtgørelsens § 4, kan betragtes som et passende varsel i forbindelse med nye leveringsbetingelser. Af selskabets leveringsbetingelser for selskaber med bevilling til forsyningspligt fremgik vedrørende leveringsforholdets løbetid, ophør og overdragelse, at leveringsforholdet kunne opsiges med en måneds skriftligt varsel til den 1. i den følgende måned. Sekretariatet vurderede i den konkrete sag, at hvis forbrugerne skal have mulighed for at gøre sig bekendt med de ændrede leveringsbetingelser og eventuelt opsiges aftalen, inden ændringen får virkning for kunderne, kræves der et varsel på mindst tre måneder.

63. Varmeforsyningsvirksomheder er at betragte som naturlige monopoler, da ledningsnettene ikke fysisk er forbundet. Dette betyder, at varmeaftagerne ikke har mulighed for at skifte varmelieferandør. Varmeaftagere kan alene udtræde ved iagttagelse af en opsigelsesperiode på typisk 18 måneder frem til et regnskabsårs udløb, medmindre ejendommen er pålagt forblivelsespligt. Dette kunne tale for, at varmeaftagere som udgangspunkt burde have en længere varslingsfrist end de 3 måneder, som er fundet rimelig i ovennævnte sag.

64. Det skal imidlertid i forlængelse heraf bemærkes, at en forbruger, efter ændring af forbrugeraftaleloven, for varmeaftaler indgået efter den 1. januar 2010, hvor loven trådte i kraft, kan opsiges aftalen om løbende levering med 1. måneds varsel til udgangen af en måned, når der er gået 5 måneder efter aftalens indgåelse[12].

65. Det er imidlertid sekretariatets vurdering, at det overordnede hensyn, der lå til grund for tilsynets tilkendegivelse i ovennævnte sag, kan og bør gøre sig gældende også på varmforsyningsområdet. Sekretariatet finder således, at en varmeaftager også på varmeområdet ved en varslingsfrist på mindst 3 måneder har mulighed for at gøre sig bekendt med og indstille sig på ændrede leveringsbetingelser, tarifomlægninger m.m. Sekretariatet finder samtidig, at en frist på 3 måneder er en rimelig frist for forsyningsvirksomheden, således at det undgås, at virksomheden drives på et uhensigtsmæssigt grundlag i for lang en periode. Sekretariatet finder på den baggrund, at varmeaftagerne skal varsles med mindst 3 måneder. Det forhold, at eksempelvis en tarifomlægning skal foretages over en længere periode, ændrer efter sekretariatets vurdering ikke herved.

66. For begge typer af ændringer gælder, at priser og leveringsbetingelser efter anmeldelse til Energitilsynets offentligt tilgængelige register i medfør af reglerne i anmeldelsesbekendtgørelsen, kan gøres gældende over for varmeaftagerne efter anmeldelsestidspunktet. Ændringerne må på den baggrund anses for gyldige, men det kan i medfør af varmforsyningslovens § 21, stk. 4, betragtes som en urimelig leveringsbetingelse/praksis, at ændringerne ikke er varslet over for forsyningsvirksomhedens varmeaftagere med de fundne frister.

67. Det er på den baggrund sekretariatets vurdering, at Energitilsynet i fremtidige sager om varsel, som udgangspunkt vil kunne vurdere det i strid med varmforsyningsloven, hvis ændringer, der ikke kan kendetegnes som almindelige, gennemføres uden eller med kortere varsel end de 3 måneder.

TILKENDEGIVELSE

68. Energitilsynet tilkendegav på baggrund af den tilhørende sagsfremstilling og begrundelse følgende:

- At det generelt må anses for urimeligt, hvis forsyningsvirksomhederne ikke varsler deres varmeaftagere forud for ændringer i og indførelser af priser, herunder prisstrukturer, leveringsbetingelser m.m., jf. varmforsyningslovens § 21, stk. 4.
- At almindelige prisændringer som led i forsyningsvirksomhedernes almindelige drift skal varsles over for varmeaftagerne tidligst efter vedtagelsen heraf og senest ved ændringernes ikrafttræden, jf. varmforsyningslovens § 21, stk. 4.
- At andre ændringer, herunder væsentlige prisændringer, ændringer i tarifstruktur, leveringsbetingelser m.m., skal varsles over for varmeaftagerne med et varsel på mindst 3 måneder, jf. varmforsyningslovens § 21, stk. 4.&nb

[1] Sekretariatet har valgt at anvende betegnelsen ”varmeaftagere” frem for ”forbrugere”. Dette skyldes, at forsyningsvirksomhederne, der er omfattet af bestemmelserne i varmforsyningsloven, leverer opvarmet vand, damp eller gas til en bredere kreds af aftagere end forbrugere alene.

[2] Efter de almindelige forvaltningsretlige regler er det afgørende, at forbrugeren har en væsentlig og individuel interesse i sagen. I sager om generelle vilkår eller prisforhold, vil et værks kreds af forbrugere som udgangspunkt alle have samme væsentlige interesse. Det vil derfor også typisk være undtagelsen, at en forbruger har en individuel interesse, der adskiller sig fra de øvrige forbrugere i kredsen. Da Energitilsynet fører tilsyn med værkerne generelle priser og betingelser, betyder dette, at forbrugerne sjældent vil være parter.

[3] Lovbekendtgørelse nr. 1115 af 8. november 2006 om elforsyning som senest ændret ved § 14 til lov nr. 1384 af 21. december 2009.

[4] Bekendtgørelse nr. 163 af 26. februar 2000.

[5] Lovbekendtgørelse nr. 347 af 17. maj 2005 som senest ændret ved § 8 til lov 461 af 12. juni 2009.

[6] Lov nr. 258 af 8. juni 1989 om varmforsyning.

[7] Lov nr. 382 af 13. juni 1990 om varmforsyning.

[8] Lovforslag nr. 154 af 4. marts 2010 om ændring af lov om elforsyning, lov om naturgasforsyning, lov om varmforsyning og forskellige andre love samt om ophævelse af lov om udnyttelse af vedvarende energikilder m.v.

[9] Bekendtgørelse nr. 394 af 25. maj 2009 om anmeldelse af priser, omkostningsfordeling og andre betingelser for transport og levering af fjernvarme samt produktionsomkostninger til brug for fastsættelse af prislofter.

[10] Modsat bestemmelserne i varmforsyningsloven har forbrugerbeskyttelse en central rolle i elforsyningsloven. Dette kommer bl.a. til udtryk i lovens formålsparagraf i § 1. Med hjemmel i elforsyningslovens § 6a er forbrugerbeskyttelsesbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 380 af 20. april 2005 om forbrugerbeskyttelse i medfør af lov om elforsyning) udstedt, som supplerer den generelle forbrugerlovgivning. Med den, er der bl.a. fastsat regler om, at forbrugeren også skal varsles i de tilfælde, hvor en netvirksomhed m.v. foretager pris- og vilkårsændringer etc. I en konkret klage over DONGs leveringsbetingelser, som tilsynet behandlede på mødet den 26. oktober 2009 vurderede sekretariatet, at hvis forbrugerne skal have mulighed for at gøre sig bekendt med de ændrede leveringsbetingelser og eventuelt opsige aftalen, inden ændringen får virkning for kunderne, kræves der et varsel på mindst tre måneder.

[11] Se bl.a. Birgitte Egelund Olsen, Hvile i sig selv princippet, En miljø- og konkurrenceretlig analyse af affalds- og elforsyningsområdet, Jurist og Økonomforbundets Forlag, 1. udgave 1999.

[12] Lov nr. 451 af 9. juni 2004 om visse forbrugeraftaler, som senest ændret ved lov nr. 492 af 12. juni 2009. Bestemmelsen er sålydende: ”§ 25. Forbrugeren kan opsige en aftale om løbende levering af varer eller tjenesteydelser med 1 måneds varsel til udgangen af en måned, når der er gået 5 måneder efter aftalens indgåelse, jf. dog stk. 2 og 4”.