

Afgørelsen offentliggøres i anonymiseret form

20. februar 2001

J.nr. 97-2311-0004

HJD

A F G Ø R E L S E

(varmeforsyning)

Klage fra

[...]

over afgørelse af 3. september 1999 fra

Gas- og Varmeprisudvalget

om beregning af den faste afgift ved fjernvarmeforsyning fra

Langeskov Kommune

Energiklagenævnet har truffet nedenstående afgørelse i henhold til § 26 i lov om varmeforsyning, jf. lovbekendtgørelse nr. 772 af 24. juli 2000.

I nævnets behandling af sagen har deltaget nævnsformand, cand.jur. Jørgen Nørgaard, næstformand, professor, cand.polit. Christen Sørensen, professor, dr.jur. Jens Fejøl, direktør H. C. Mortensen og direktør Niels Jørgen Ravn Sørensen.

Sagen blev ved klageskrivelse modtaget 17. september 1999 indbragt for Konkurrenceankenævnet, hvorfra sagen er oversendt til behandling ved Energiklagenævnet efter ændring af klagebestemmelserne i varmeforsyningsloven pr. 30. december 1999.

Der er klaget over Gas- og Varmeprisudvalgets afgørelse, som tiltrådte, at Langeskov Kommune som en del af betalingen for fjernvarme opkrævede en forbrugsafhængig afgift på grundlag af forbrugsstedets etageareal. Klageren finder, at en fast afgift på dette grundlag er urimelig.

Gas- og Varmeprisudvalget har i en redegørelse til Konkurrenceankenævnet fremstillet sagens omstændigheder og kommenteret klagen. Udvalget har indstillet afgørelsen stadfæstet. Redegørelsen har været forelagt klageren, som har indsendt yderligere bemærkninger til sagen. Langeskov Kommune har henholdt sig til kommunens redegørelse til sagen for Gas- og Varmeprisudvalget.

Gas- og Varmeprisudvalgets afgørelse

Den påklagede afgørelse af 3. september 1999 er således:

"Vedr. klage over beregningsgrundlag af fast afgift

Gas- og Varmeprisudvalget har modtaget Deres klage den 8. juli 1999.

Langeskov Kommune har redegjort for sagen i brev af 19. juli 1999, som De har kommenteret den 8. august 1999.

Af Deres klage fremgår det bl.a., at metoden til fordeling af den faste andel af fjenvarmeprisen er vilkårlig.

Ifølge Langeskov Kommunes redegørelse fastsættes afgiften i forhold til det antal m² boligareal, kælderareal og erhvervsareal, som bygningen er registreret med i BBR-registeret.

Til det således foranstående kan udvalget bemærke:

Varmeværkets faste omkostninger skal så vidt muligt dækkes af indtægter fra faste afgifter.

Herved får forbrugerne de rigtige prissignaler om, hvad det koster at levere varmen og kan handle herefter.

Værkerne kan uden nærmere dokumentation overfor udvalget lade maksimalt 80% af værkets samlede omkostninger dække af indtægterne fra afregningen af det målte forbrug.

Udvalget er opmærksom på, at effektafgift af størrelsen af boligareal indebærer, at forbrugere med et relativt større boligareal vil komme til at bære en større andel af værkernes samlede omkostninger end hidtil.

Herudover kan værkerne opkræve en forbrugsuafhængig betaling - en fast afgift, der skal dække de resterende faste omkostninger, eksempelvis gennem effektafgift, abonnementsbidrag og målerleje.

På den anden side afspejler en effektafgift afhængig af boligens størrelse i højere grad den belastning, som værket kan forvente at skulle stille til rådighed for den enkelte forbruger, og denne tælingsform er dermed også et bedre udtryk for de omkostninger, der er forbundne med at fremstille varmen.

Det kan indledningsvis meddeles, at Gas- og Varmeprisudvalget bl.a. administrerer Lov om varmeforsyning, og kan i følge dennes § 2 1, stk. 5, ændre eller give pålæg om ændring af priser og andre betingelser, hvis udvalget finder, at priser eller andre betingelser er urimelige.

I et tilfælde som det foreliggende kan udvalget således tage stilling til, om den fremgangsmåde som varmekærket har anvendt er urimelig efter varmforsyningslovens bestemmelser.

Udvalget skal herefter meddele, at Langeskov Kommunes fremgangsmåde i forbindelse med Deres klage, ikke kan anses for urimelig, jf. varmforsyningslovens § 21, stk. 5."

Sagens baggrund

Klageren, [...], aftager fjernvarme i et hus med stueetage og udnyttet tagetage. Grundplanet på 100 m² og tagetagen er opmålt til 73 m². På den baggrund opkræves den faste (forbrugsuafhængige) del af varmebetalingen i forhold til et etageareal på 173 m². Klageren har i 1993 og igen i 1997 rejst spørgsmål overfor Langeskov Kommune, der leverer fjernvarmen, om det rimelige i, at den faste afgift for hans hus er 73 pct. højere, end hvis tagetagen ikke havde været udnyttet. I en henvendelse til kommunen af 10. oktober 1997 er anført, at merforbruget af varme afhænger af husets overflade og ikke etagearealet, og at udnyttelse af tagetagen kun forøger overfladen af det opvarmede bygningsareal med 20 pct. Som alternativ til fordelingen efter etageareal foreslår klageren, at fjernvarmekærket i stedet skal fordele den faste afgift efter én af følgende modeller:

- 1) i forhold til maksimalt muligt aftag (i forbindelse med fysisk begrænsning af aftaget),
- 2) i forhold til målt forbrug, således at både faste og variable omkostninger for værket fordeles i forhold til aftagernes forbrug, eller
- 3) i forhold til et fast minimumsforbrug plus målt forbrug herudover.

Langeskov Kommune udbad sig en udtalelse til klagerens forslag fra Danske Fjernvarmekærkers Forening, der i brev af 28. november 1997 meddelte følgende:

"Indledningsvis skal det præciseres, at der ikke findes noget entydigt objektive korrekt princip for udmåling af faste afgifter. Såfremt dette fandtes, ville såvel Gas- og Varmeprisudvalget som Danske Fjernvarmekærkers Forening have sikret, at dette kom til fjernvarmekærkets kendskab.

Danske Fjernvarmekærkers Forening har netop i oktober 1997 udsendt en ny tarifvejledning, til erstatning for den tidligere.

Den nye tarifvejledning er ligesom den tidligere ifølge Gas- og Varmeprisudvalget rimelig at lægge til grund ved tarifiering i fjernvarmekærkerne.

Som det fremgår af sammenfatningen i vejledningen på side 25 anbefales, at de forbrugsuafhængige omkostninger fuldt ud dækkes gennem faste bidrag, og at disse bidrag opdeles i abonnementsbidrag og effektbidrag.

Abonnementsbidraget opkræves med samme beløb for alle forbrugere uanset det tilsluttede anlæg eller hvis størrelse.

Effektbidraget anbefales opkrævet på basis af ejendommens etageareal i m², f.eks. ud fra de tilgængelige oplysninger om den enkelte ejendom i Bygnings- og Boligregisteret (BBR), alternativt på grundlag af en opmåling af den enkelte ejendoms etageareal.

Det kan konstateres, at Langeskov kommunale Fjernvarmes tarif i det store og hele følger DFF's tarifvejledning, og den vil derfor ikke kunne anses for at være urimelig eller ulovlig.

Det kan imidlertid konstateres, at Gas- og Varmeprisudvalget i andre sager har fastslået, at en tarif baseret på fast minimumsforbrug for en ejendom er urimelig. Det betyder, at forbrugerens forslag 3 må afvises.

Med hensyn til forslag 1 kan det ikke siges at være urimeligt generelt set, men det vil være forbundet med forholdsvis store udgifter at indbygge såkaldte mængdebegrænsere hos samtlige forbrugere, og i praksis vil der formentlig også opstå en række problemer, f.eks. med forbrugere, der ikke kan få tilstrækkelig varme på en kold vinterdag, fordi mængdebegrænseren af økonomiske grunde formentlig vil blive underdimensioneret.

I DFF har vi ikke kendskab til, at der er værker, som generelt har indført mængdebegrænsere hos forbrugerne.

Forslag 2 er heller ikke i overensstemmelse med lovgivningen, idet Gas- og Varmeprisudvalget forlanger, at værkernes faste bidrag skal udgøre mindst 20% af værkets samlede omkostninger med mindre det kan dokumenteres, at værkets faste omkostninger er mindre end 20% af samtlige omkostninger.

Konklusionen herfra er, at Langeskov kommunale Fjernvarme bør fastholde den nuværende tarif - eventuelt kan det overvejes at indføre et abonnementsbidrag

Herefter meddelte Langeskov Kommune den 27. januar 1998, at kommunen fastholdt den benyttede fordeling af fjernvarmeudgifterne. Den 25. juni 1999 klagede [...] over kommunens beslutning til Forbrugerstyrelsen, hvorfra klagen blev videresendt til Gas- og Varmeprisudvalget, der den 3. september 1999 meddelte den ovenfor citerede afgørelse.

Klagen til Konkurrenceankenævnet

I klagen til Konkurrenceankenævnet over Gas- og Varmeprisudvalgets afgørelse er anført følgende:

"Jeg har nu over flere år forsøgt at råbe de personer op som administrerer fjernvarmeafregningen. Sidste forsøg var forbrugerstyrelsen, som end ikke vurderede på sagen, men blot sendte den videre til den instans, som selv har godkendt de bestående systemer.

Ikke overraskende fandt de ingen fejl, ligesom Langeskov kommune, hvortil jeg selvfølgelig først klagede, da det er der, jeg bor, heller ikke kunne se, at det alle andre også gjorde, kunne være forkert.

MEN DET ER FORKERT.

Jeg forstår, at denne klageinstans er mere uafhængig, hvorfor jeg prøver endnu engang.

Jeg vil gerne, om der kunne blive tale om mundtlig forhandling, hvori jeg meget gerne vil deltage. Jeg undrer mig over at tidligere instanser ikke har vist nogen interesse i at tale med mig, selv om de tydeligvis ikke forstår, hvad det er, jeg klager over.

.....

Essencen i min klage er det forkerte i at beregne fordelingen af faste udgifter til fjernvarme ved at opmåle gulvene i huset.

Af konkurrencestyrelsens afvisning fremgår at målemetoden anses for objektiv, og det er jo rigtig i den forstand, at den er målbar.

Samme argument kunne bruges, hvis man brugte husnumrene eller farven på husene, det er i følge den form for logik objektivt, men har heller ikke noget med varme at gøre, og det mener jeg faktisk, er et rimeligt krav til målemetoden, at den på en eller anden måde er proportional med varme-forbruget.

Et eksempel: Hvis vi har et etplanshus med oliefyr og forsyner det med førstesal stiger varmepri- sen alt andet lige - med 20-25%.

Har samme hus fjernvarme stiger den faste afgift med op til 100%, det er da mærkeligt, ikke!

Det er mærkeligt, at den faste afgift ikke er fast, men tænkes gjort afhængig af et muligt forbrug; men ikke følger forbruget."

Energitilsynets redegørelse

Fra Gas- og Varmeprisudvalgets redegørelse til sagen af 18. oktober 1999 citeres:

"Det er udvalgets opfattelse af der må tilstræbes en kostægte tarifiering, således at værkets faste omkostninger så vidt muligt dækkes af indtægter fra faste afgifter og tilsvarende, at værkets variable omkostninger dækkes af indtægter fra forbrugsafregning. Omkostningerne skal som udgangspunktet dækkes ind gennem indtægter fra de led i tariffen, som de naturligt kan henføres til.

Det enkelte værk fastsætter sin tarif ud fra egne omkostningsforhold, men det er ikke i loven angivet, hvordan beløbene skal pålignes forbrugerne, det vil sige hvilke pris- eller tarifysystemer værkerne skal anvende m.v.

Med variable omkostninger menes et værks udgifter til varmekøb/brændselskøb, vand, kemikalier samt el til pumper. Alle andre omkostninger er på kortere sigt fast og dermed uafhængige af forbrugerens aftag af varme i det enkelte år.

Udvalget finder ikke at kunne acceptere tarifysystemer, hvor de faste afgifter sættes højere end de omkostninger, der ud fra værkets aktuelle omkostningsstruktur må anses for uafhængige af forbruget. I denne forbindelse har udvalget ikke rettet indvendinger imod at indtil 20 % af de forbrugsafhængige omkostninger uden dokumentation medregnes i de forbrugsuafhængige omkostninger, idet det skønnes, at en del dækker værkets udgifter til tab m.v. i ledningsnet og produktionsanlæg.

Udvalget har endvidere tilkendegivet, at et værk uden dokumentation overfor udvalget kan lade maksimalt 80% af de samlede omkostninger dække af indtægterne fra afregningen af det målte forbrug. Hvis denne grænse fraviges, må der fremlægges dokumentation, der begrundet fravigelsen.

Ved fordelingen mellem faste og variable afgifter har udvalget lagt vægt på, at en tarifiering, hvor en større del af omkostningerne (eventuelt alle) dækkes af den variable betaling, vil betyde, at den enkelte forbrugers besparelser ved en forbrugsreduktion vil overstige besparelser ved en lavere produktion.

Et meget eller helt variabelt tarifysystem vil muliggøre, at en gruppe af forbrugere ved forbrugsreduktioner kan overvælte en række omkostninger på andre forbrugere, der ikke har mulighed for en tilsvarende forbrugsreduktion, idet værkets faste omkostninger skal dækkes.

Spørgsmålet om fastlæggelse af grundlaget for den faste afgift har tidligere været behandlet af såvel Gas- og Varmeprisudvalget som Konkurrenceankenævnet.

Der kan henvises til følgende kendelser: j.nr. 45/85 af 11. september 1986. j.nr. 88-7443 af 11. oktober 1988, j.nr. 88-2223 af 3. november 1988, j.nr. 88-33.849 og j.nr. 90-60.040 af 13. juni 1991."

Klagerens supplerende indlæg

I et indlæg modtaget i Konkurrenceankenævnet den 27. oktober 1999 har klageren i anledning af Gas- og Varmeprisudvalgets redegørelse præciseret, at klagen skyldes det forhold, at den beregnede faste afgift ikke modsvarer hans andel i værkets faste udgifter. Klageren præciserer som essensen i sin klage, at:

"Den valgte fordelingsnøgle (antal m² gulv i huset), er ikke proportional med varmekonsumet, og følgelig ubrugelig, idet man netop fraviger princippet: At alle husstande betaler fast ydelse til faste udgifter med den begrundelse, at boligerne har forskelligt potentielt varmekonsum. Ergo skal der være overensstemmelse mellem betalt ydelse og muligt (max) forbrug."

I et indlæg modtaget i Konkurrenceankenævnet den 16. november 1999 er klagen eksemplificeret med, at et hus i ét plan på 100 m² har en udvendig overflade på 300 m², og et hus med samme grundplan med 2 etager og 200 m² har en udvendig overflade på 400 m². Huset på 200 m² har derfor langt mindre varmetab end 2 huse på hver 100 m² har tilsammen.

Klageren erkender, at det individuelle varmekonsum også afhænger af andre variable forhold end varmetab fra overfladen, men det må efter klagerens opfattelse påhvile leverandøren af varme at dokumentere sammenhængen mellem forbrug og målemetode. Det følger efter klagerens opfattelse ikke af loven, at der skal ske en opdeling af fjernvarmebetalingen i fast og variabel afgift.

I et indlæg af 25. november 1999 rejser klageren spørgsmål om betydningen af, at den påklagede afgørelse er meddelt af Gas- og Varmeprisudvalgets sekretariat, uden at sagen har været behandlet i selve udvalget. Endvidere kommenteres Gas- og Varmeprisudvalgets henvisning til tidligere afgørelser i redegørelsen til sagen. Det bestrides, at disse afgørelser kan være retningsgivende for den foreliggende sag.

Lovgivning og praksis

Lov om varmekonsum - som affattet ved klagens indgivelse - indeholdt som § 21, stk. 5, følgende bestemmelse om Gas- og Varmeprisudvalgets kompetence:

"Finder udvalget, at priser eller andre betingelser er urimelige eller i strid med bestemmelserne i § 20, giver udvalget, såfremt forholdet ikke gennem forhandling kan bringes til ophør, pålæg om ændring af priser og betingelser."

Bekendtgørelse nr. 176 af 18. marts 1991 af forretningsordenen for Gas- og Varmeprisudvalget indeholdt følgende:

" § 2. Udvalgets sekretariat varetages af Konkurrencerådet

§ 5.

.....

Stk. 3. Under varetagelsen af udvalgets daglige forretninger kan Konkurrencerådet uden forelægning for udvalget træffe afgørelse i konkrete sager i overensstemmelse med udvalgets faste prak-

sis eller de af udvalget tilkendegivne retningslinier. Beretning om således truffne afgørelser gives på det nærmest følgende møde i udvalget."

I gas- og Varmeprisudvalgets redegørelse til sagen er henvist til følgende tidligere afgørelser:

- 1) Monopolankenævnet 11. september 1986:
Nævnet stadfæstede "af de grunde, som Gas- og Varmeprisudvalget har anført", at det ikke var urimeligt, at den faste afgift for fjernvarme blev beregnet på grundlag af tilsluttede bygningers etageareal og i dette tilfælde inkl. en pejsestue, hvor der ikke var fjernvarmeinstallation, men som lå i forlængelse af et fjernvarmeopvarmet rum. Gas og Varmeprisudvalget havde bl.a. anført, at "Udvalget anser ansættelse af den faste afgift efter m² beboelsesareal som et acceptabelt mål for en given boligs faktiske eller potentielle belastning af varmekædet og finder ikke anledning til at kritisere det valgte udmålingskriterium."
- 2) Monopolankenævnet 11. oktober 1988:
Nævnet stadfæstede "af de grunde, som er anført af Gas- og Varmeprisudvalget," at der ikke var grundlag for at gribe ind overfor en foretagen ændring af tarifieringen, således at varmekædets faste omkostninger kunne dækkes ved opkrævning af en fast kapacitetsafgift fra de tilsluttede bygninger.
- 3) Monopolankenævnet 3. november 1988:
Nævnet stadfæstede "af de af Gas- og Varmeprisudvalget anførte grunde", at det ikke var urimeligt, at den faste afgift for fjernvarme blev fordelt på grundlag af tilsluttede bygningers etageareal inkl. 25% af kælderareal. Gas og Varmeprisudvalget havde bl.a. anført, at "det ved bedømmelsen af beregningsgrundlaget for forbrugsafhængige afgifter har lagt vægt på, at det pågældende grundlag udgør et mål for forbrugerens belastning af fjernvarmesystemet. Efter udvalgets erfaring findes der imidlertid ikke et praktisk anvendeligt endegyldigt mål for den enkelte forbrugers belastning. Udvalget har derfor accepteret, at varmeforsyningsvirksomheder anvender en række tilnærmede mål for belastningen, herunder etagearealer ifølge BBR."
- 4) Konkurrenceankenævnet 12. april 1989:
Nævnet stadfæstede Gas- og Varmeprisudvalgets afgørelse, idet der ikke fandtes grundlag for at kritisere varmekædets beregning af de faste afgifter, der var baseret på en fordeling efter etageareal med forskellig vægning af beboelsesrum og andre former for bygningsarealer.
- 5) Konkurrenceankenævnet 13. juni 1991:
Nævnet stadfæstede Gas- og Varmeprisudvalgets afgørelse, idet der ikke var grundlag for "at anse det for urimeligt, at den faste afgift, således som det er sket, opkræves på baggrund af det opmålte bruttoareal."

Energiklagenævnets bemærkninger

Nævnet lægger til grund, at den påklagede afgørelse kunne meddeles af Konkurrencerådets sekretariat uden forudgående at være behandlet i selve udvalget, jf. § 5, stk. 3, i bekendtgørelsen om udvalgets forretningsorden.

Danske Fjernvarmeværkers Forening anbefaler efter det oplyste, at effektbidraget, som i princippet skal dække de af fjernvarmeværkets faste omkostninger, der er afhængige af de tilsluttede anlægs størrelse, opkræves på basis af ejendommens etageareal i m².

Hovedspørgsmålet i den foreliggende sag er, om det er rimeligt som almindelig rettesnor at anvende bygningers samlede etageareal som beregningsgrundlag ved fastsættelse af den enkelte aftagers faste afgift, også hvor der er tale om en bolig i 2 plan (udnyttet tagetage).

I lyset af de tidligere afgørelser fra Gas- og Varmeprisudvalget og Konkurrenceankenævnet - tidligere Monopolankenævnet - finder nævnet, at der foreligger en langvarig og fast administrativ praksis, hvorefter det ikke anses for urimeligt efter varmemforsyningslovens § 21, stk. 5, at anvende etagearealet i en bygning i grundlaget for fordelingen af varmeleverandørens faste omkostninger. Der ses ikke i det foreliggende tilfælde at være omstændigheder, der begrundet en fravigelse af denne praksis, hvorfor den må lægges til grund for nævnets afgørelse.

Energiklagenævnets afgørelse

Gas- og Varmeprisudvalgets afgørelse af 3. september 1999 stadfæstes.

Energiklagenævnets afgørelse kan ikke påklages til anden administrativ myndighed.

P.N.V.

Jørgen Nørgaard

Formand

/ Hans Jørgen Dyrskjød

Fuldmægtig