

(Varmeforsyning)

Frederiksborggade 15
1360 København K

Besøgsadresse:
Linnésgade 18, 3. sal
1361 København K

Tlf 3395 5785
Fax 3395 5799

www.ekn.dk
ekn@ekn.dk

Afgørelsen offentliggøres i anonymiseret form

16. juli 2012

J.nr. 1021-12-117-15

TML-EKN

KLAGE FRA [XXX]
OVER Energitilsynets afgørelse af 16. april 2012
OM afvisning af klage over E.ON Varme Danmark ApS' manglende
åbenhed over for forbrugerne

NÆVNETS Nævnnsformand, dommer Poul K. Egan
SAMMEN- Fhv. direktør, cand.polyt. H. C. Mortensen
SÆTNING Forsyningsdirektør, akademiingeniør Astrid Birnbaum
I SAGEN

NÆVNETS Energitilsynets afgørelse af 16. april 2012 stadfæstes.
AFGØRELSE

[XXX] (herefter klager) har ved e-mail af 5. maj 2012 klaget til Energiklagenævnet over Energitilsynets¹ afgørelse af 16. april 2012. Klager havde klaget til Energitilsynet over E.ON's varmepris i Slagslunde, herunder at E.ON ikke kunne gøre nærmere rede for varmeprisens sammensætning. Ved Energitilsynets afgørelse af 16. april 2012 afviste tilsynet klagen, da det var tilsynets vurdering, at tilsynet ikke i medfør af varmemforsyningslovens² § 21, stk. 4, kunne behandle en klage over kollektive varmemforsyningsanlægs manglende åbenhed over for forbrugerne.

Sagens baggrund

På baggrund af E.ON Varme Danmark ApS' (herefter E.ON) varmepris i Slagslunde henvendte klager sig til E.ON med anmodning om, at selskabet redegjorde nærmere for nogle omkostninger, som indgik i varmeprisen. E.ON besvarede klagers henvendelse ved brev af 8. februar 2012 og oplyste nærmere om baggrunden for varmeprisens størrelse i Slagslunde.

¹ Afgørelsen er truffet af Sekretariatet for Energitilsynet.

² Lovbekendtgørelse nr. 1184 af 14. december 2011 om varmemforsyning.

Ved e-mail af 2. april 2012 klagede klager til Energitilsynet over E.ON's varmepris i Slagslunde, herunder at E.ON ikke kunne gøre nærmere rede for varmeprisens sammensætning. Energitilsynet traf den 16. april 2012 afgørelse i sagen. Det var tilsynets vurdering, at tilsynet ikke i medfør af varmemforsyningslovens § 21, stk. 4, kunne behandle en klage over kollektive varmemforsyningsanlægs manglende åbenhed over for forbrugerne. Energitilsynet henviste endvidere klager til at indbringe spørgsmålet om E.ON's manglende åbenhed for domstolene.

Klager klagede herefter til Energiklagenævnet over Energitilsynets afgørelse af 16. april 2012. Klager har over for Energiklagenævnet telefonisk oplyst, at klager også klagede til Energitilsynet med henblik på, at tilsynet skulle vurdere, om E.ON's varmepris i Slagslunde er fastsat i overensstemmelse med varmemforsyningslovens regler herfor.

16. juli 2012

J.nr 1021-12-117-15

TML –EKN

Side 2 af 10

Den påklagede afgørelse

Af afgørelsen fremgår bl.a. følgende:

”[...]

Vi forstår din klage på den måde, at den drejer sig om E.ONs mangel på åbenhed over for prismæssige spørgsmål fra fjernvarmemeforbrugerne. Spørgsmålet er derfor indledningsvis, om Energitilsynet kan behandle din klage.

Vores svar er, at Energitilsynet på varmeområdet administrerer varmemforsyningslovens kapitel 4 om priser.

Energitilsynets indgrebsbeføjelse findes i varmemforsyningslovens § 21, stk. 4:

§ 21, 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.

Efter bestemmelsen har Energitilsynet hjemmel til at bedømme fjernvarmeværkernes tariffer, omkostningsfordeling og andre betingelser. Forhold vedrørende fjernvarmeværkernes manglende åbenhed over for deres fjernvarmeforbrugere må i det tilfælde, at Energitilsynet har hjemmel i § 21, stk. 4, til at bedømme klagen, være omfattet af begrebet ”andre betingelser”.

"Andre betingelser" optræder i varmemforsyningslovens prisbestemmelser fra den første varmemforsyningslov fra 1979. Prisbestemmelserne trådte i kraft den 1. marts 1981. I henhold til bemærkningerne til lovforslag nr. L 206 fremsat den 5. april 1979 må "andre betingelser" forstås som de betingelser, der vedrører varmemværkernes levering af fjernvarmen til fjernvarmeforbrugerne.

Vores forståelse af begrebet "andre betingelser" finder støtte i indledningen i den nugældende varmemforsyningslovs § 21, stk. 1:

16. juli 2012

J.nr 1021-12-117-15

TML –EKN

"... Tariffer, omkostningsfordeling og andre betingelser for ydelser omfattet af § 20 og § 20 b skal anmeldes til et tilsyn ..." (sekretariatets understregning).

Side 3 af 10

Vores konklusion er på ovennævnte baggrund, at begrebet "andre betingelser" i varmemforsyningslovens § 21, stk. 4, vedrører fjernvarmemværkernes betingelser for levering af fjernvarmen, og ikke forhold vedrørende fjernvarmemværkernes mangel på åbenhed over for fjernvarmeforbrugerne.

Vi må på den baggrund afvise at behandle din klage, fordi vi mener, at Energitilsynet ikke i varmemforsyningslovens § 21, stk. 4, har hjemmel til at behandle din klage.

Med hensyn til hvilken instans, der kan behandle din klage, kan vi oplyse, at energiselskaber under visse betingelser er omfattet af offentlighedsloven.

Forarbejderne til § 15, stk. 2, i offentlighedsloven indeholder særlige bemærkninger om forståelsen af denne bestemmelse i relation til energiselskabers afgørelser om aktindsigt:

§ 15, stk. 2. Afgørelser om aktindsigtsspørgsmål kan påklages særskilt til den myndighed, som er klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt af den sag, begæringen om aktindsigt vedrører.

Fra bemærkningerne til § 15 (FT A 1985-86, sp. 232), citeres:

"[.....]

I stk. 2, der er ny, præciseres det, at afgørelser om aktindsigt kan påklages særskilt til den myndighed, der er klageinstans i forhold

til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt af den sag aktindsigten vedrører.

[.....]

Afgørelser om aktindsigtsspørgsmål kan for hovedparten af de i § 1, stk. 2 og 3 nævnte selskabers, institutioners og foreningers vedkommende ikke påklages til en overordnet instans eller indbringes for en administrativ myndighed. Afgørelserne vil derimod kunne indbringes for domstolene.

[.....]”

På den baggrund skal vi henvise din klage om E.ONs manglende åbenhed til afgørelse ved domstolene.

[...]”

16. juli 2012

J.nr 1021-12-117-15

TML –EKN

Side 4 af 10

Klagers synspunkter og bemærkninger

Det er klagers opfattelse, at Energitilsynet bør vurdere, om E.ON's varmepris i Slagslunde er fastsat i overensstemmelse med varmemforsyningslovens regler.

Klager mener, at klager betaler overpris for varmen fra E.ON's værk i Slagslunde. Klager henviser til, at der i kollektive varmemforsyningsanlægs priser alene må indregnes nødvendige omkostninger, jf. varmemforsyningslovens § 20, stk. 1. E.ON's varmepris i Slagslunde er uigennemsigtige, og klager er af den opfattelse, at prisen ikke kan være i overensstemmelse med varmemforsyningslovens regler om, at kollektive varmemforsyningsvirksomheder skal hvile i sig selv og ikke må have overskud. Energitilsynet kan i medfør af varmemforsyningslovens § 21, stk. 4, tage stilling til netop tariffer og herved påse, at disse er fastsat på baggrund af nødvendige omkostninger.

Energitilsynets udtalelse til sagen

Energitilsynet har oplyst, at tilsynet ikke har bemærkninger til sagen.

Retsgrundlag

Det fremgår af varmemforsyningslovens § 21, stk. 4, at Energitilsynet har mulighed for at gribe ind, hvis bl.a. tariffer er urimelige. Af bestemmelsen fremgår følgende:

”[...]

§ 21.

...

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.

[...]”

Elforsyningslovens³ §§ 78 og 80 beskriver Energitilsynets funktion og nedsættelse. Af lovens § 78 fremgår følgende:

”[...]

Energitilsynet

§ 78. Til varetagelse af tilsyns- og klagefunktion på energiområdet nedsætter transport- og energiministeren et Energitilsyn. Energitilsynet behandler ikke klager vedrørende civilretlige tvister.

Stk. 2. Energitilsynet er et uafhængigt udvalg, som ikke er undergivet instruktionsbeføjelse fra transport- og energiministeren, jf. dog § 85 d.

Stk. 3. Transport- og energiministeren fastsætter nærmere regler for, hvilke opgaver Energitilsynet skal varetage. Transport- og energiministeren kan fastsætte regler om, at tilsynet skal varetage opgaver, som er henlagt til ministeren. Transport- og energiministeren godkender tilsynets forretningsorden.

Stk. 4. Energitilsynets formand kan efter nærmere aftale med tilsynet træffe afgørelse på tilsynets vegne.

Stk. 5. Konkurrencestyrelsen stiller sekretariatsbistand til rådighed for tilsynet og dets formand. Det i 1. pkt. nævnte sekretariat kan også fungere som sekretariat for et privat ankenævn på energiforsyningsområdet godkendt i medfør af kapitel 2 i lov om forbrugerklager.

Stk. 6. De med Energitilsynets etablering og drift forbundne udgifter betales af de virksomheder, som tilsynet fører tilsyn med efter denne lov, jf. dog stk. 7.

Stk. 7. Transport- og energiministeren kan fastsætte nærmere regler eller træffe afgørelse om de i stk. 5 nævnte forhold og kan fastsætte nærmere regler om betaling efter stk. 6, herunder at der skal betales et gebyr for indbringelse af klage for Energitilsynet.

Stk. 8. Transport- og energiministeren kan fastsætte nærmere regler om frister for klage til Energitilsynet.

Stk. 9. De med et godkendt privat ankenævns etablering og drift forbundne udgifter betales af selskaber omfattet af el-, naturgas.

[...]”

16. juli 2012

J.nr 1021-12-117-15

TML –EKN

Side 5 af 10

³ Lovbekendtgørelse nr. 279 af 21. marts 2012 om elforsyning med senere ændringer.

Af lovens § 80 fremgår endvidere:

”[...]

§ 80. Energitilsynet kan behandle og afgøre sager på eget initiativ eller på grundlag af en anmeldelse eller en klage.

[...]”

Offentlighedsloven⁴ regulerer bl.a. retten til aktindsigt. Det fremgår af offentlighedslovens § 1, stk. 2, nr. 3, at loven bl.a. også gælder for kollektive varmeforsyningsanlæg:

”[...]

Lovens almindelige anvendelsesområde

§ 1. Loven gælder for al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning, jfr. dog §§ 2 og 3.

Stk. 2. Loven gælder endvidere for

- 1) elforsyningsvirksomheder, der producerer, transmitterer eller distribuerer elektricitet ved spænding på 500 V eller derover,
- 2) selskaber, institutioner, foreninger m.v., der driver naturgasforsyningsvirksomhed, og
- 3) kollektive varmeforsyningsanlæg, som er omfattet af varmeforsyningsloven og har en kapacitet på mere end 10 MJ/ s.

[...]”

Klager over afgørelser om aktindsigt er reguleret i offentlighedslovens § 15, stk. 2. Af bestemmelsen fremgår følgende:

”[...]

§ 15.

...

Stk. 2. Afgørelser om aktindsigtsspørgsmål kan påklages særskilt til den myndighed, som er klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt af den sag, begæringen om aktindsigt vedrører.

[...]”

16. juli 2012

J.nr 1021-12-117-15

TML –EKN

Side 6 af 10

⁴ Lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer.

Energiklagenævnets begrundelse for afgørelsen

E.ON's manglende åbenhed over for forbrugerne

Energitilsynet har afvist klagers klage under henvisning til, at tilsynet ikke i medfør af varmemforsyningslovens § 21, stk. 4, kunne behandle en klage over kollektive varmemforsyningsanlægs manglende åbenhed over for forbrugerne.

Energitilsynet har i medfør af varmemforsyningslovens § 21, stk. 4, mulighed for at gribe ind, hvis tariffer, omkostningsfordeling og andre betingelser er urimelige eller i strid med bestemmelserne i §§ 20, 20 a eller 20 b eller regler udstedt i henhold til loven.

Energiklagenævnet kan tilslutte sig Energitilsynets vurdering af, at kollektive varmemforsyningsanlægs manglende åbenhed over for forbrugerne ikke er omfattet af tilsynets beføjelser efter § 21, stk. 4, om andre betingelser.

For så vidt angår en eventuel klage over afslag på aktindsigt hos E.ON bemærker Energiklagenævnet, at kollektive varmemforsyningsanlæg, som er omfattet af varmemforsyningsloven og har en kapacitet på mere end 10 MJ/s, er omfattet af offentlighedsloven, jf. lovens § 1, stk. 2, nr. 3. Det betyder, at man kan anmode om aktindsigt hos et kollektivt varmemforsyningsanlæg på samme måde som hos en offentlig myndighed.

Det fremgår videre af offentlighedslovens § 15, stk. 2, at afgørelser om aktindsigt kan påklages særskilt til den myndighed, som er klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen af den sag, begæringen om aktindsigt vedrører. Bestemmelsen er særligt relevant, hvis man har fået helt eller delvist afslag på sin anmodning om aktindsigt. Der kan dog være visse begrænsninger i at indbringe en afgørelse om aktindsigt for en anden myndighed. Det fremgår af lovbemærkningerne⁵ til offentlighedsloven, at afgørelser om aktindsigts-spørgsmål for hovedparten af de i offentlighedslovens § 1, stk. 2, nr. 3, herunder kollektive varmemforsyningsanlægs vedkommende, ikke kan påklages til en overordnet instans eller indbringes for en administrativ myndighed. Afgørelserne vil derimod kunne indbringes for domstolene.

Folketingets Ombudsmand har i en udtalelse fra 1990 (FOB 1990.590/j.nr. 1990-1118-36) udtalt sig om det daværende Energiministeriums adgang til at behandle klager over elselskabernes aktindsigtsafgørelser. Folketingets Ombudsmand udtalte, at klager over afgørelser fra selskaber som elselskaberne, der var organiseret dels på privatretligt grundlag, dels som kommunale eller fælleskommunale selskaber, krævede, at klageadgangen var særligt hjemlet i lovgivningen. Efter elforsyningsloven var der ikke givet adgang til at indbringe selskabernes afgørelser for Energiministeriet. Energiministeriet var som kon-

16. juli 2012

J.nr 1021-12-117-15

TML –EKN

Side 7 af 10

⁵ Folketingstidende 1985/86, tillæg A, sp. 232.

sekvens heraf derfor afskåret fra at foretage en egentlig klagesagsbehandling og træffe afgørelser med bindende virkning over for elselskabernes afgørelser om aktindsigt. Folketingets Ombudsmand forudsatte dog i relation hertil, at Energiministeriet, såfremt ministeriet gennem en sådan klage fik begrundet mistanke om systematiske eller grove overtrædelser af offentlighedsloven, ville undersøge sagen nærmere og give udtryk for sin opfattelse over for det pågældende selskab. Folketingets Ombudsmand henviste herved til Energiministeriets stilling som ressortmyndighed for elselskaberne og særligt for så vidt angik de større elforsyningsselskaber til ministeriets stilling som bevillingsgiver og tilsynsmyndighed efter elforsyningsloven.

16. juli 2012

J.nr 1021-12-117-15

TML –EKN

Side 8 af 10

Kollektive varmforsyningsanlæg er organiseret på samme måde som elselskaberne var på daværende tidspunkt, det vil sige dels på privatretligt grundlag, dels som kommunale eller fælleskommunale selskaber. Varmeforsyningsloven indeholder ikke særskilt hjemmel til, at kollektive varmforsyningsanlægs afgørelser kan påklages til Energitilsynet, således at tilsynet har pligt til at behandle sådanne klager, jf. nærmere herom nedenfor i afsnittet ”E.ON’s varmepris i Slagslunde”.

På denne baggrund er det Energiklagenævnet opfattelse, at et kollektivt varmforsyningsanlægs aktindsigtsafgørelser ikke vil kunne påklages til f.eks. Energitilsynet. Energiklagenævnet kan derfor tilslutte sig Energitilsynets vurdering af, at disse afgørelser i stedet kan indbringes for domstolene. Det er dog også Energiklagenævnets opfattelse, at Energitilsynet – som tilsynsmyndighed på energiområdet – som oven for anført kan have pligt til at behandle en klage, hvis der rejses konkret begrundet mistanke om, at der enten foreligger en lovovertrædelse af nogen betydning eller er udvist en ulovlig adfærd, jf. nærmere herom nedenfor i afsnittet ”E.ON’s varmepris i Slagslunde”.

Energiklagenævnets stadfæster herefter Energitilsynets afgørelse af 16. april 2012.

E.ON’s varmepris i Slagslunde

Klager har i forbindelse med sagens behandling ved Energiklagenævnet oplyst, at klager også ønskede, at Energitilsynet på baggrund af klagers klage skulle vurdere, om E.ON’s varmepris fra værket i Slagslunde er fastsat i overensstemmelse med varmforsyningsloven, herunder at tilsynet skulle se nærmere på sammensætningen af E.ON’s varmepris (tarif).

Energitilsynet er nedsat i medfør af elforsyningslovens § 78. Af bestemmelsens stk. 1 fremgår, at der til varetagelse af tilsyns- og klagefunktion på energiområdet nedsættes et Energitilsyn. Det fremgår endvidere af elforsyningslovens § 80, at Energitilsynet kan behandle og afgøre sager på eget initiativ eller på grundlag af en anmeldelse eller en klage.

Energiklagenævnet har i flere sager taget stilling til den nærmere fortolkning af de generelle tilsynsbestemmelser i elforsyningslovens § 78, stk. 1, og § 80. Energiklagenævnet har herved fundet, at bestemmelserne ikke pålægger Energitilsynet en pligt til at behandle klagesager. Der kan bl.a. henvises til Energiklagenævnets afgørelser af 15. december 2008, j.nr. 1021-21 og 1021-28. Afgørelserne er offentliggjorte på Energiklagenævnets hjemmeside: www.ekn.dk, under menupunktet "Afgørelser" → "Kronologisk liste" → "Varmeforsyning".

En tilsynsmyndighed som Energitilsynet har alene pligt til at realitetsbehandle henvendelser/klager, hvis der rejses konkret begrundet mistanke om, at der enten foreligger en lovovertrædelse af nogen betydning eller er udvist en ulovlig adfærd. En tilsynsmyndighed som Energitilsynet må som et minimum foretage en vurdering af, om en henvendelse/klage rejser en sådan mistanke.

Klager har først i forbindelse med sagens behandling ved Energiklagenævnet oplyst, at klager også ønskede, at Energitilsynet på baggrund af klagers klage skulle vurdere, om E.ON's varmepris fra værket i Slagslunde er fastsat i overensstemmelse med varmemforsyningsloven, herunder at tilsynet skulle se nærmere på sammensætningen af E.ON's varmepris (tarif). Energitilsynet har derfor i afgørelsen af 16. april 2012 ikke foretaget en vurdering af, hvorvidt klagers henvendelse om E.ON's varmepris i Slagslunde gav tilsynet anledning til at undersøge sagen nærmere.

Energiklagenævnet videresender på denne baggrund klagers klage til Energitilsynet i medfør af forvaltningslovens⁶ § 7, stk. 2. Klagen videresendes til Energitilsynet med henblik på, at tilsynet kan foretage en vurdering af, om klagers henvendelse til Energitilsynet giver tilsynet anledning til – som tilsynsmyndighed – at undersøge sagen nærmere. Energiklagenævnet kan til orientering oplyse, at Energitilsynet den 26. juni 2012 er fremkommet med en tilkendegivelse over for E.ON i forbindelse med selskabets koncerninterne samarbejdsaftaler. Tilkendegivelsen kan læses på Energitilsynets hjemmeside: www.energitilsynet.dk under menupunktet "Varme" → "Tilsynsafgørelser" → "2012".

Energiklagenævnets afgørelse

Energitilsynets afgørelse af 16. april 2012 stadfæstes.

Sagen har været behandlet ved skriftlig votering.

Afgørelsen er truffet i henhold til varmemforsyningslovens § 26, stk. 1.

⁶ Lovbekendtgørelse nr. 1365 af 7. december 2007 om forvaltningsloven med senere ændringer.

16. juli 2012

J.nr 1021-12-117-15

TML –EKN

Side 9 af 10

Afgørelsen kan ikke påklages til anden administrativ myndighed.

Søgsmål ved domstolene til prøvelse af afgørelser truffet af Energiklagenævnet efter varmemforsyningsloven eller regler, der er udstedt efter denne lov, skal være anlagt inden 6 måneder efter, at afgørelsen er meddelt pågældende. Er afgørelsen offentligt bekendtgjort, regnes fristen dog altid fra bekendtgørelsen, jf. varmemforsyningslovens § 26, stk. 4.

Afgørelsen offentliggøres på Energiklagenævnets hjemmeside i anonymiseret form.

16. juli 2012

J.nr 1021-12-117-15

TML -EKN

På nævnets vegne

Side 10 af 10

Poul K. Egan
Nævnnsformand

/Tina Maria Alander Lindfors
Fuldmægtig, cand.jur.