

Afgørelsen offentliggøres i anonymiseret form

19. juni 2001

J.nr. 97-2301-0018

HJD

A F G Ø R E L S E

(Elforsyning)

**Klage fra
over afgørelse af 5. januar 2001 fra
om gebyrer, der af Odense Kommunale Elforsyning
er afkrævet
ved erindring om manglende betaling for el**

**Odense Energi Holding A/S
Energitilsynet**

[...]

Sagen er indbragt for Energiklagenævnet ved klage af 30. januar 2001 fra Odense Energi Holding A/S. Der klages over Energitilsynets afgørelse af 5. januar 2001 om størrelsen af rykkergebyrer, som den daværende kommunale elforsyning opkrævede hos [...], ved manglende betaling for el. Energitilsynet har den 12. marts 2001 fremsendt en redegørelse for sagens omstændigheder. Klagen og Energitilsynets redegørelse er fremsendt til [...], der ikke har udtalt sig til sagen.

I nævnets behandling af sagen har deltaget nævnsformand, cand.jur. Jørgen Nørgaard, professor, dr.jur. Jens Fejø, lektor, cand.jur. & Ph.D Bent Ole Gram Mortensen, professor, dr.scient.adm. Ole Jess Olsen og fhv. direktør Poul Sachmann.

Energitilsynets afgørelse

Den påklagede afgørelse af 5. januar 2001 var foranlediget af en klage til Energitilsynet af 25. marts 2000 over gebyrer på 250 kr., der var pålagt [...] for erindringskrivelser vedrørende betaling for el i 1999. Fra afgørelsen citeres:

"..... Energitilsynet [må] i den foreliggende sag henholde sig til tilsynets afgørelse af 10. april 2000, hvorefter der ikke er holdepunkter for at antage, at den gennemsnitlige rimelige omkostning ved udsendelse af rykkerskrivelser i almindelighed skulle andrage 250 kr., idet et erindringsgebyr af denne størrelsesorden må antages klart at overstige, hvad der normalt kan anses for en nødvendig, rimelig gennemsnitsomkostning.

Odense Kommune er således alene berettiget til at opkræve omkostningsbestemte gebyrer for sen betaling. Opkrævning af ikke omkostningsbestemte gebyrer må anses for urimelig i henhold til elforsyningslovens § 77.

Odense Kommunes krav overfor [...] om betaling af et gebyr på 250 kr. må derfor anses for at være urimeligt i henhold til elforsyningslovens § 77.

....."

Klagen

I klagen fra Odense Energi Holding A/S af 30. januar 2001 er anført følgende:

".....

De omhandlede gebyrer er pålagt i forbindelse med Odense Kommunes Inkassokontors udsendelse af rykkerskrivelser vedrørende ikke betalte el-leverancer leveret af Odense Kommunale Elforsyning.

Odense Kommune er bekendt med, at Indenrigsministeriet i samarbejde med Energistyrelsen har taget stilling til, hvorvidt elforsyningsloven - såvel den nuværende som den tidligere - indeholder specifikke regler om opkrævning af gebyrer.

I den forbindelse har Indenrigsministeriet i skrivelse af 6. april 2000 til Kommunernes Landsforening fastslået, at det er **gebyrloven**, der regulerer kommunernes opkrævning af gebyrer for udsendelse af erindringsskrivelser i forbindelse med ikke rettidig betaling på el-området.

Odense Kommune deler Indenrigsministeriets opfattelse og skal derfor meddele, at vi ønsker at påklage den af Energitilsynet truffne afgørelse."

Energitilsynets redegørelse

Fra Energitilsynets redegørelse af 12. marts 2001 citeres:

".....

Energitilsynet har i denne afgørelse henholdt sig til Energitilsynets vedtagelse på møde den 10. april 2000.

Energitilsynet fandt, at såvel de kommunale som de private værker efter elforsyningsloven og varmforsyningsloven alene er berettiget til at opkræve gebyrer for erindringsskrivelser mv., når dette fremgår af værkets leveringsbetingelser, og at sådanne gebyrer ikke må overstige den gennemsnitlige rimelige omkostning. Gebyrerne må ikke indeholde noget pønalt element.

Energitilsynet fandt ikke, at der er holdepunkt for at antage, at den gennemsnitlige rimelige omkostning ved udsendelse af erindringsskrivelser i almindelighed skulle andrage 250 kr., idet et erindringsgebyr af denne størrelsesorden må antages klart at overstige, hvad der normalt kan anses for en nødvendig, rimelig gennemsnitsomkostning.

Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt de kommunale forsyningsvirksomheder med hjemmel i den kommunale gebyrlov (lov 939 af 27. december 1991.) er berettiget til at opkræve rykkergebyrer på 250 kr. fandt Energitilsynet, at loven bl.a. måtte ses i lyset af, at kommunerne er "tvangskreditorer" i relation til en række ydelser. Det fremgår da også af lovens forarbejder, at

loven ikke tager sigte på "kommunernes rent privatretlige krav, f.eks. almindelige erstatningskrav eller krav opstået i forbindelse med salg af ydelser".

Energitilsynet fandt på denne baggrund, at meget taler for en indskrænkende fortolkning af loven om kommunale gebyrer, således at denne ikke omfatter betaling for kommunale værkers salg af el varme og lignende krav.

Selv om også sådanne kommunale krav trods alt måtte anses for omfattet af loven måtte denne, som også anført af Danske Energiselskabers Forening, antages at vige for den specielle regulering, der fremgår af såvel den nuværende som den tidligere elforsyningslov som varmforsyningsloven.

Med henvisning til denne afgørelse fandt Energitilsynet, som anført, i sin afgørelse af 5. januar 2001, at det måtte anses for urimeligt, jf. elforsyningslovens § 77, at Odense Kommune over for [...] havde opkrævet rykkergebyr på 250 kr.

....."

Bemærkninger fra Kommunernes Landsforening

Kommunernes Landsforening, der har ønsket at udtale sig til sagen, har henvist til indlæg, der blev indsendt af foreningen i forbindelse med Energiklagenævnets behandling i år 2000 af en sag om gebyrer ved erindring om betaling for el, der var opkrævet af energiselskabet TRE-FOR, Fredericia (Energiklagenævnets j.nr. 97-151-0016, der omtales nærmere neden for).

I et notat af 23. august 2000 redegjorde Kommunernes Landsforening således for den opfattelse, at kommuner med hjemmel i den kommunale gebyrlov kan beregne gebyrer for udsendelse af erindringsskrivelser ved for sen betaling af elforsyning, og anførte, at Indenrigsministeriet og Miljø- og Energiministeriet, Energistyrelsen, havde tilkendegivet samme opfattelse.

Endvidere henviste landsforeningen i et brev af 11. oktober 2000 til et udkast til lovforslag om ændring af bl.a. lov om elforsyning, som var udsendt i høring i september 2000. Efter udkastet skulle der i elforsyningsloven indsættes en specifik bestemmelse om elforsyningsvirksomheders opkrævning af gebyrer for udsendelse af erindringsskrivelser. Dette var i bemærkningerne begrundet med, at "Den gældende elforsyningslov indeholder ikke regler om opkrævning af gebyrer ved udsendelse af erindringsskrivelser."

Den pågældende gebyrbestemmelse var udgået i det senere fremsatte lovforslag.

Sagens lovgivningsmæssige baggrund m.v.

1. Lovgivning

Der er i sagen spørgsmål om opkrævning af rykkergebyrer i 1999, før ikrafttræden af den nugældende elforsyningslov. Spørgsmålene skal derfor vurderes i forhold til de tidligere gældende regler i elforsyningsloven af 1976, jf. lovbekendtgørelse nr. 632 af 1. juli 1996.

Efter § 9, stk. 1, i den tidligere elforsyningslov kunne der i prisen ved levering af elektricitet indregnes nødvendige udgifter til brændsel, lønninger og andre driftsomkostninger, administration m.v. Hverken den tidligere eller den nugældende elforsyningslov indeholder nærmere bestemmelser vedrørende gebyrer, herunder gebyr for erindring ved manglende betaling.

Priser og andre betingelser skulle, med angivelse af grundlaget for prisfastsættelsen, anmeldes til et offentligt tilgængeligt register under Elprisudvalget, jf. lovens § 10, stk. 1 og 2. Elprisudvalget kunne efter § 10, stk. 4, give pålæg om ændring af priser, betingelser eller aktiviteter, der fandtes urimelige. Elprisudvalgets beføjelser udøves efter den nugældende elforsyningslov - lov nr. 375 af 2. juni 1999, der trådte i kraft den 30. december 1999 - af Energitilsynet.

Lov om gebyrer og morarenter vedrørende visse ydelser, der opkræves eller inddrives af amtskommuner og kommuner (den kommunale eller offentlige gebyrlov), lov nr. 939 af 27. december 1991 som ændret ved lov nr. 131 af 28. februar 1994 og lov nr. 1093 af 29. december 1997, indeholder følgende:

§ 1. Loven finder anvendelse, hvis andet ikke er bestemt ved eller i henhold til lov.

§ 2. Amtsrådet kan bestemme, at der skal betales gebyr til amtskommunen for erindringsskrivelser vedrørende ikke rettidigt betalte ydelser, der opkræves eller inddrives af amtskommunen, og som i lovgivningen er tillagt udpantningsret.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen kan bestemme, at der skal betales gebyr til kommunen for erindringsskrivelser vedrørende ikke rettidigt betalte ydelser, der opkræves eller inddrives af kommunen, og som i lovgivningen er tillagt udpantningsret.

Stk. 3.

Stk. 4. De i stk. 1-3 nævnte gebyrer kan højst udgøre 250 kr.

.....

Det fremgår af forarbejderne til gebyrloven, at loven er et led i aftaler mellem regeringen og Kommunernes Landsforening om kommunernes økonomi. I lovforslaget (L 75 1991-92) er i bemærkningerne til § 2 anført, at det af hensyn til restanceinddrivelsens effektivitet bør være muligt at opkræve gebyrer af en vis mærkbar størrelse. Det anføres som regeringens opfattelse, at det af hensyn til effektiviseringen af restanceinddrivelsen vil være hensigtsmæssigt - medmindre

ganske særlige forhold gør sig gældende - at der træffes beslutning om opkrævning af det maksimale gebyr.

Gebyrloven finder ikke anvendelse i forbindelse med rent privatretlige krav. Afgrænsningen heroverfor er ifølge bemærkningerne foretaget ved at begrænse hjemlen til alene at vedrøre erindringskrivelser angående ydelser, for hvilke der i lovgivningen er tillagt amtskommunerne eller kommunerne udpantningsret. Ifølge lov om udpanning og om udlæg uden grundlag af dom eller forlig (lovbekendtgørelse nr. 774 af 18. november 1986) er der udpantningsret for bl.a.:

"den betaling, som efter et af kongen eller vedkommende ministerium stadfæstet eller af vedkommende kommunalbestyrelse eller anden offentlig myndighed inden for grænserne af den samme tilkommende beføjelse vedtaget eller stadfæstet betalingsreglement bliver at erlægge for benyttelsen af sådanne et almennyttigt formål tjenende indretninger, hvortil adgangen under visse almindelige betingelser står åben for enhver;" (§ 1, stk. 1, nr. 3).

2. Energistyrelsens og Indenrigsministeriets vurderinger af lovgivningen

På Indenrigsministeriets anmodning afgav Miljø- og Energiministeriet, Energistyrelsen, den 11. februar 1999 en udtalelse om, hvorvidt elforsyningsloven indeholder hjemmel til at opkræve gebyr for udsendelse af rykkerbreve. Fra udtalelsen citeres:

".....

Det følger af elforsyningslovens § 9, stk. 1, at ved levering af elektricitet, kan i prisen indregnes nødvendige udgifter til brændsel, lønninger og andre driftsomkostninger, administration og salg m.v.

Ud over de almindelige administrationsomkostninger m.v., der er forbundet med at producere og levere elektricitet, som alle forbrugere skal være med til at betale, kan hver enkelt forbruger, der betaler for sent, pålægges et gebyr til dækning af elleverandørens omkostninger i forbindelse med udsendelse af en rykkerskrivelse, således at forbrugere, der betaler til tiden ikke belastes med omkostninger, der vedrører forbrugere, der betaler for sent. Forbrugeren kan således blive pålagt at dække de ekstra administrationsomkostninger ind, som forbrugeren påfører elforsyningselskabet. Dette fremgår ligeledes af Elprisudvalgets praksis, jf. bl.a. Elprisudvalgets afgørelse af 3. august 1998.

Opkrævning af gebyr for udsendelse af rykkerbreve må derfor anses for at falde ind under elforsyningslovens regler, idet et gebyr er en administrationsomkostning, der falder ind under elforsyningslovens § 9, stk. 1."

I november 1999 bad Indenrigsministeriet på baggrund af en henvendelse fra Kommunernes Landsforening Energistyrelsen om en nærmere redegørelse for grundlaget for den udtrykte retsopfattelse samt en udtalelse med hensyn til, om den nye elforsyningslov ville medføre ændringer i retstilstanden. Energistyrelsens svarede den 14. marts 2000, at:

"

Energistyrelsen har foretaget en ny vurdering af den tidligere gældende elforsyningslov samt en vurdering af retstilstanden efter den gældende elforsyningslov.

Energistyrelsen her herefter vurderet, at Energitilsynet efter den gældende elforsyningslov har kompetence til at føre tilsyn med elforsyningsvirksomheders opkrævning af rykkergebyrer, idet Energitilsynet har kompetence til at føre tilsyn med priser og betingelser relateret til elforsyningsvirksomhed. Energitilsynet vil dog, for så vidt angår de kommunale elforsyningsvirksomheders opkrævning af rykkergebyrer, i sit tilsyn skulle sikre, at opkrævning af rykkergebyrer sker i overensstemmelse med den offentlige gebyrlov, idet denne lov må anses for gældende, da den offentlige gebyrlov ikke tilsidesættes af elforsyningsloven, der ikke indeholder specifikke regler om opkrævning af gebyrer.

....."

Herefter meddelte Indenrigsministeriet følgende i brev af 6. april 2000 til Kommunernes Landsforening:

"

Af Energistyrelsens udtalelse fremgår bl.a., at styrelsen efter at have overvejet spørgsmålet på ny er af den opfattelse, at kommunale elforsyningsvirksomheders opkrævning af rykkergebyrer sker i henhold til gebyrloven, idet den gældende elforsyningslov ikke indeholder specifikke regler om opkrævning af gebyrer. Energistyrelsen har telefonisk over for Indenrigsministeriet bekræftet, at det samme efter styrelsens opfattelse var tilfældet efter den tidligere gældende elforsyningslov, idet der gjaldt en tilsvarende retsstilling efter § 9, stk. 1, i den tidligere gældende elforsyningslov.

Det er således gebyrloven, der regulerer opkrævning af gebyrer for udsendelse af erindringskrivelser i forbindelse med ikke-rettidig betaling på elområdet."

3. Energitilsynets vurdering af lovgivningen

Den 17. april 2000 udsendte Energitilsynet følgende pressemeddelelse:

"El-, gas- og varmeselskabers gebyrer skal afspejle selskabets faktiske omkostninger

Energitilsynet har besluttet, at el-, gas- og varmeselskabers gebyrer skal afspejle selskabernes faktiske omkostninger i forbindelse med rykkerproceduren.

Sagen var rejst på baggrund af en række klager fra forbrugere over høje gebyrer ved for sen betaling af el- og varmeregninger hos de kommunale forsyninger.

Hidtil har en række el-, gas- og varmeselskaber opkrævet op til 250 kr. i gebyr.

Energitilsynet finder at selskaberne kun må opkræve gebyr, hvis dette fremgår af forretningsbetingelserne, og at gebyrerne skal fastsættes således, at de ikke overstiger de gennemsnitlige omkostninger, som el-, gas- eller varmeselskabet har i forbindelse med rykkerproceduren. Gebyret må ikke indeholde noget strafelement.

Afgørelsen vil formentlig betyde, at gebyrerne vil komme til at ligge klart lavere end 250 kr.

....."

Pressemeddelelsen refererer til en beslutning af Energitilsynet, betegnet afgørelse af 14. april 2000, truffet på Energitilsynets møde den 10. april 2000, som følger:

"Energitilsynet finder herefter, at såvel de kommunale som de private værker efter elforsyningsloven og varmforsyningsloven alene er berettiget til at kræve gebyrer for erindringskrivelser mv., når dette fremgår af værkets leveringsbetingelser, og at sådanne gebyrer ikke må overstige de gennemsnitlige, rimelige omkostninger ved udsendelse af erindringskrivelser mv.

Opkrævning af sådanne gebyrer er således ikke betinget af, at de i det enkelte tilfælde svarer til omkostningerne ved den pågældende foranstaltning, men de må ikke overstige den gennemsnitlige, rimelige omkostning. Gebyrerne må ikke indeholde noget pønalt element.

Energitilsynet finder ikke, at der er holdpunkt for at antage, at den gennemsnitlige, rimelige omkostning ved udsendelse af erindringskrivelser i almindelighed skulle andrage 250 kr., idet et erindringsgebyr af denne størrelsesorden må antages klart at overstige, hvad der normalt kan anses for en nødvendig, rimelig gennemsnitsomkostning."

4. Energiklagenævnets tidlige afgørelser

På en forespørgsel fra Kommunernes Landsforening meddelte Energiklagenævnet den 28. juni 2000, at Energitilsynets afgørelse af 14. april 2000 ikke var en konkret afgørelse i elforsyningslovens forstand, jf. elforsyningslovens § 89, stk. 1, og at der efter Energiklagenævnets opfattelse i forvaltningsretlig forstand var tale om en vejledende udtalelse, der ikke kunne påklages til Energiklagenævnet.

Energiklagenævnet har den 8. december 2000 stadfæstet Energitilsynets afgørelser om størrelsen af gebyrer ved manglende betaling for el, der i 1999 var krævet af energiselskabet TRE-FOR, Fredericia, som er en selvejende institution. Nævnet fandt, at Energitilsynets afgørelser, hvorved det var påbudt TRE-FOR at nedsætte de krævede rykkergebyrer til et beløb, der svarer til omkostningerne, var i overensstemmelse med elforsyningsloven på det pågældende tidspunkt. Der sås ikke at foreligge afgørelser fra Elprisudvalget eller Konkurrenceankenævnet, der anerkendte opkrævning af gebyrer - 250 kr. såvel for kommunale som for private elleverandører - som anbefalet i en vejledning fra 1998 udarbejdet af Danske Elværkers Forening. Da TRE-FOR ikke er en kommunal elforsyning havde Energiklagenævnet ikke grundlag for at vurdere, om en kommunal elforsyning kunne opkræve gebyr efter andre retningslinier under hensyn til den kommunale gebyrlov.

5. Ny lovgivning

Ved lov nr. 462 af 7. juni 2001 om ændring af lov om renter ved forsinket betaling mv., der træder i kraft den 1. juli 2001, er indført en generel bestemmelse om rykkergebyrer på formuerettens område, således at der i forbrugerforhold kan kræves et rykkergebyr på højst 100 kr. inkl. moms ved erindringskrivelser om manglende betaling. Den nye regel vil - som renteloven i øvrigt - kun finde anvendelse, hvis andet ikke er bestemt ved eller i henhold til lov.

I forbindelse med behandlingen af lovforslaget udtalte Justitsministeriet på et spørgsmål fra Folketingets Retsudvalg (L 132, spm. 20):

".....

Efter Justitsministeriets opfattelse vil reglerne i lovforslaget vige, i det omfang elforsyningsloven fortolkes således, at den regulerer spørgsmålet om rykkergebyrer mv. vedrørende krav om betaling for levering af elektricitet. Dette gælder, selv om elforsyningsloven som nævnt ikke indeholder en udtrykkelig regulering af spørgsmålet.

.....

Reglerne i lovforslaget vil efter Justitsministeriets opfattelse vige for den regulering, der følger af den kommunale gebyrlov, lige som de viger for elforsyningslovens regler jf. ovenfor.

Energitilsynet har oplyst, at en kommunal elforsyningsvirksomhed efter tilsynets opfattelse ikke under henvisning til den kommunale gebyrlov vil kunne opkræve et rykkergebyr vedrørende et krav om betaling for levering af elektricitet efter andre retningslinier end dem, som Energitilsynet har fastsat i medfør af en fortolkning af elforsyningsloven. Energitilsynet har i den forbindelse givet udtryk for, at et rykkergebyr på 250 kr. må antages klart at overstige, hvad der normalt kan anses for en rimelig gennemsnitsomkostning på dette område.

Efter Miljø- og Energiministeriets og Indenrigsministeriets opfattelse må spørgsmålet om forholdet mellem elforsyningsloven og den kommunale gebyrlov dog anses for uafklaret, bl.a. fordi Energiklagenævnet endnu ikke har taget stilling til det."

Energiklagenævnets bemærkninger

Sagen vedrører opkrævning af rykkergebyrer i 1999, før ikrafttræden af den nugældende elforsyningslov. Som anført i Energitilsynets generelle udtalelse af 14. april 2000 må der antages at være samme hjemmel til regulering af elforsyningsvirksomheders leveringsbetingelser, herunder gebyrer for erindringskrivelser, efter den tidligere og den nugældende elforsyningslov.

Den påklagede afgørelse, hvorefter gebyrets størrelse ikke må overstige de gennemsnitlige rimelige omkostninger, må anses for at være i overensstemmelse med den fortolkning og praksis, der hidtil er fulgt ved administration af elforsyningslovens prisbestemmelser i Elprisudvalget, jf. senest Elprisudvalgets afgørelse af 3. august 1998. Udvalget fandt det i denne sag rimeligt, at forbrugere, der betaler for sent, pålægges et gebyr til dækning af elleverandørens omkostninger i forbindelse med udsendelse af rykkerskrivelsen, således at forbrugere, der betaler til tiden ikke belastes med omkostninger, der vedrører forbrugere der betaler for sent. Med hensyn til størrelsen af de opkrævede gebyrer har udvalget fastlagt, at disse skal modsvare elleverandørens omkostninger ved den for sene betaling. Konkurrenceankenævnet tiltrådte i kendelse af 19. november 1998 udvalgets generelle betragtninger om rimeligheden af et gebyr for for sen betaling.

Energiklagenævnet har i sin afgørelse af 8. december 2000, der ligeledes vedrører rykkergebyrer opkrævet i 1999, tiltrådt, at Energitilsynet kunne påbyde en elleverandør at nedsætte gebyrer for

erindring ved manglende betaling, idet sådanne gebyrer var omfattet af bestemmelsen i den tidligere elforsyningslovs § 9, stk. 1, om priser ved levering af elektricitet.

Der findes ikke at være grundlag for en ændret vurdering af anvendelsesområdet for elforsynings-lovens prisbestemmelser, idet den kommunale gebyrlov ikke ses at indeholde bestemmelser, der er til hinder for den anlagte fortolkning af elforsyningsloven, jf. bestemmelsen i gebyrlovens § 1, hvorefter loven finder anvendelse, hvis andet ikke er bestemt ved eller i henhold til lov.

Energiklagenævnets afgørelse

Energitilsynets afgørelse af 5. januar 2001 om gebyrer opkrævet af den tidligere kommunale elforsyning i Odense Kommune hos [...] stadfæstes.

Energiklagenævnets afgørelse er truffet i henhold til § 89 i lov nr. 375 af 2. juni 1999 om elforsyning.

Energiklagenævnets afgørelse kan ikke påklages til anden administrativ myndighed.

P.N.V.

Jørgen Nørgaard

Formand

/ Hans Jørgen Dyrskjød

Fuldmægtig