

HØRINGSNOTAT

21. februar 2011
J.nr. 2203/1190-0004
Ref. msj/bak/tbb
Energiforsyning og vedvarende energi

Høring af bekendtgørelse om forbrugerbeskyttelse i medfør af lov om elforsyning og lov om naturgasforsyning

Udkast til bekendtgørelse om forbrugerbeskyttelse i medfør af henholdsvis el- og naturgasforsyningslovene blev sendt i ekstern høring den 11. oktober 2010 hos 32 organisationer med høringsfrist den 5. november 2010. Energistyrelsen har modtaget høringssvar fra 16 af de hørte organisationer. Herudover har Energistyrelsen afholdt et møde med de væsentligste interessenter fra branchen, hvilket efterfølgende har givet anledning til yderligere høringssvar fra DONG Energy og Dansk Energi.

Bekendtgørelserne erstatter de tidligere bekendtgørelser om forbrugerbeskyttelse i medfør af el- og naturgasforsyningslovene nr. 380 af 25. maj 2005 og nr. 379 af 25. maj 2005.

Med lov nr. 386 af 20. maj 2009 blev el- og naturgasforsyningslovene ændret, således at forbrugerbeskyttelsesbestemmelserne i henholdsvis el- og naturgasforsyningsloven ligeledes finder anvendelse i forhold til de kollektive elforsyningsvirksomheder på el og distributionsselskaberne på gas.

I forlængelse heraf ændres begge forbrugerbeskyttelsesbekendtgørelser, således at bekendtgørelsernes bestemmelser tillige forpligter elnetvirksomhederne og gasdistributionsselskaberne, herunder eksempelvis reglerne om varsling over for forbrugeren.

Med de senest vedtagne el- og gasdirektiver fra 2009 er området for forbrugerbeskyttelse blevet udvidet. Bl.a. stilles det som krav, at det skal være muligt for en forbruger, der ønsker at skifte leverandør, at få effektueret dette skift inden for 3 uger. Bekendtgørelserne implementerer således el- og gasdirektivernes udvidede forbrugerbeskyttelseskrav.

Herudover er der foretaget visse tekniske og redaktionelle ændringer i udkastet til bekendtgørelsen som følge dels af de modtagne høringssvar dels af lovtekniske hensyn.

I det følgende gennemgås høringssvarene i hovedtræk. Energistyrelsens kommentarer ses i kursiv, herunder om kommentarer og drøftelser i forlængelse heraf har ført til ændringer i forhold til høringssudkastet. Alle kommentarer vedrører både el og naturgas.

Bekendtgørelsens anvendelsesområde

SDE (Sammensluttede Danske Energiforbrugere) bemærker bekendtgørelsens henvisning til, at bekendtgørelsen ikke finder anvendelse, hvor anden lovgivning måtte give forbrugeren en bedre retsstilling, og undres i den forbindelse over, at bekendtgørelsen ikke har indarbejdet aftalelovens bestemmelser.

DONG, Naturgas Fyn og HMN (HMN Naturgas I/S) foreslår, at bekendtgørelsens anvendelsesområde i forhold til naturgas ændres til "[...] samt på det aftaleforhold, der gælder mellem en forbruger og et distributionsselskab", idet begrebet "distributionsaftale", som anført i høringsudgaven af bekendtgørelsen, alene anvendes ift. timeaflyste forbrugere på gas.

Som anført i bekendtgørelsen finder anden lovgivning anvendelse, hvor denne måtte give forbrugeren en bedre retsstilling, herunder også aftalelovens bestemmelser. Energistyrelsen ser ingen anledning til at udstede en bekendtgørelse, der gengiver relevante bestemmelser i aftaleloven eller dele heraf.

Energistyrelsen ændrer bekendtgørelsens anvendelsesområde, for så vidt angår naturgas, i overensstemmelse med forslag fra DONG, Naturgas Fyn og HMN.

Bekendtgørelsens minimumskrav til en kontrakt – både for leverandør og net- og distributionsselskab

SDE anfører, at den almindelige forbruger ikke har mulighed for at kontrollere kravet om, at det af forbrugerens kontrakt skal fremgå, hvilken kvalitet den leverede elektricitet eller naturgas har.

HMN og Naturgas Fyn finder det uklart, om kravet om, at det af forbrugerens kontrakt skal fremgå hvilke typer vedligeholdelsesservice, der tilbydes, betyder, at en serviceaftale skal være en integreret del af aftaleforholdet. HMN finder dette meget uhensigtsmæssigt. HMN anfører videre, at det hverken formelt eller praktisk er muligt at medbringe et aftaleforhold mellem en forbruger og et distributionsselskab vedrørende en eksisterende adresse til en ny adresse, hvorfor det anbefales, at dette krav til kontrakten bortfalder i forhold til distributionsselskabet.

Vedrørende oplysninger i kontrakten om produktets kvalitetsniveau er der tale om et direktivkrav. Forbrugeren skal således – uanset dennes forudsætning for at kunne verificere kvaliteten heraf – oplyses om produktets kvalitetsniveau.

Ift. oplysninger i kontrakten om vedligeholdelsesservice ændres bekendtgørelserne således, at det alene skal fremgå hvilke typer vedligeholdelsesservice, der tilbydes, såfremt selskabet rent faktisk tilbyder en sådan.

Herudover ændres bekendtgørelserne, således at det ikke længere er et krav, at en eventuel kontrakt mellem en forbruger og en net- eller distributionsvirksomhed skal indeholde oplysninger om, hvorvidt forbrugeren kan fortsætte aftaleforholdet på en ændret leveringsadresse, da det ligger implicit i aftaleforholdet mellem forbrugeren og net- eller distributionsvirksomheden, at aftalen er bundet til selve adressen.

Varsel på mindst 3 måneder

DONG anbefaler, at varslets længde gøres afhængig af individuelle forhold, herunder ændringens karakter.

SDE finder, at varslet bør tage højde for forbrugers mulighed for at kunne opsige aftalen.

Energistyrelsen fastholder – efter anbefaling fra Ankenævnet på Energiområdet og Energistilsynet – et varslingskrav på mindst 3 måneder i stedet for ”et passende varsel”. Ankenævnets og Energistilsynets anbefaling bygger på en konkret afgørelse afgjort af Ankenævnet, hvor 2 ud af 5 af nævnets medlemmer (Forbrugerrådets repræsentanter) anførte, at indklagede ikke var berettiget til at opkræve forhøjelsen fra det tidspunkt, som var sket, men først efter at hver enkelt kunde var blevet varslet herom og efter udløbet af et passende varsel på 3 måneder.

Ift. opsigelse fremgår det af bestemmelsen, at forbrugeren har ret til at hæve kontrakten med virkning fra ændringens ikrafttræden. Leverandøren skal i forbindelse med varslingen orientere forbrugeren om dennes ret til at hæve kontrakten.

Væsentlige ændringer

DONG og DE finder, at også uvæsentlige ændringer til ugunst for forbrugeren bør omfattes af bekendtgørelsen. DONG og DE finder desuden, at det bør være muligt at foretage en konkret vurdering af væsentligheden af ændringer i leverings- og kontraktbetingelser samt nye vilkår. DONG foreslår i forbindelse hermed, at ændringer i kontrakt- og leveringsbetingelser samt nye vilkår helt udgår af varslingsbestemmelsen.

DONG og DE finder desuden væsentlighedskriteriet på 5 pct. i høringsudkastet for uhenigtsmæssigt, og Naturgas Fyn anbefaler satsen hævet til 10 pct. DONG mener, at procentsatsen bør suppleres af et absolut kriterium på eksempelvis 200 kr.

DONG og DE finder, at ændringer som følge af lovgivning ikke bør omfattes af varslingskravet.

HMN og Naturgas Fyn påpeger endvidere behovet for, at bestemmelsen præciseres, således at der alene er krav om varsling i forhold til de forbrugere, der er berørte af ændringerne.

Energistyrelsen finder ikke DONGs forslag, om at indsætte en bestemmelse i bekendtgørelsen om, at alle ændringer til ugunst for forbrugeren skal varsles, nødvendig. Det bemærkes i den forbindelse, at el- og naturgasvirksomhedernes uvæsentlige ændringer af gebyrer til ugunst for forbrugeren fortsat vil være omfattet af markedsføringslovens bestemmelser. Energistyrelsen ser således ingen anledning til at tilføje dette i bekendtgørelsen.

Energistyrelsen kan ikke imødekomme DONGs forslag, om at rubricere ændringer i leveringsbetingelser, kontraktbetingelser og nye vilkår som ikke væsentlige. Energistyrelsen finder at leveringsbetingelser, kontraktbetingelser og nye vilkår er af så grundlæggende betydning for forbrugers aftaleforhold, at alle ændringer heri, der er til ugunst for forbrugeren, skal anses for væsentlige.

Ift. væsentlighedskriteriet på 5 pct., har Energistyrelsen efter mødet med branchen den 8. december 2010, valgt at ændre procentsatsen til 10 pct. Dermed lægger bekendtgørelsen sig, i forhold til ændringer i priser og gebyrer, tættere op ad Forbrugerombudsmandens opfattelse af, hvad der er en væsentlig gebyrændring efter markedsføringsloven.

Energistyrelsen finder det ikke hensigtsmæssigt, at ændringer som følge af lovgivning kan ske uden varsel. Det kan eksempelvis være vanskeligt at vurdere hvilke ændringer til ugunst for forbrugeren, der reelt vil være en følge af lovgivning. Ændringer som følge af lovgivning vil endvidere kunne være så indgribende over for forbrugeren, at det har betydning for forbrugers valg af forsyningsform m.v. Energistyrelsen finder derfor, at såfremt der er tale om en ændring, der er til ugunst for forbrugeren, og som falder ind under væsentlighedsbetragtningen i bekendtgørelsens § 5, vil der skulle varsles – uanset om ændringen er en følge af lovgivning – med mindre der er tale om ændringer i skatter, afgifter og lignende.

Bestemmelsen præciseres i overensstemmelse med HMN's forslag om "berørte" forbrugere.

Individuelt varsel

DE og DONG finder, at en varsling bør kunne ske på anden vis end ved brev eksempelvis via hjemmeside, idet en varsling via brev vil være en stor økonomisk omkostning for virksomhederne. DE, DONG, HMN og Naturgas Fyn finder det i det hele taget uklart, hvad der ved høringsudgaven af bekendtgørelsen skal forstås ved et individuelt varsel.

Energistyrelsen har efter høringen og efter anbefaling fra Energiankenævnet ændret formuleringen af bekendtgørelsens bestemmelse om individuelt varsel, således at der nu står "ved individuel kommunikation". Herved opnås en parallelitet til markedsføringslovens anvendelse af samme begreb i forbindelse med varsling af forbrugere. Ved individuel kommunikation skal forstås, at virksomheden skal sørge for, at hver enkelte berørte forbruger får besked. Enten ved e-mail, på faktura, i adresseret kundeblad eller ved anden lignende individuel kommunikation. Dette er blevet præciseret i bestemmelsen.

Årlig individuel meddelelse om udviklingen i priser og gebyrer

DONG anfører, at det på mødet med branchen den 8. december 2010 blev diskuteret, hvorvidt bestemmelsen om individuel meddelelse til forbrugeren var sammenfaldende med faktureringsbekendtgørelsens krav til selskaberne. DONG mener, at bestemmelsen har et selvstændigt indhold, dvs. der er tale om andre oplysninger end dem, som fakturaen skal indeholde. DONG finder det imidlertid tvivlsomt, om forbrugeren har behov for eller er interesseret i oplysningerne, og foreslår at bestemmelsen udgår. Hvis bestemmelsen fastholdes, anbefaler DONG, at oplysningerne kan gives på selskabernes hjemmeside.

SDE anfører, at forbrugeren har krav på at kende prisen, inden forbruget sker, hvorfor prisændringerne skal meddeles, før forbruget sker.

DE mener, at selskabet alene på årsopgørelsen bør henvise kunden til, at der er sket ændringer i årets løb og herefter henvise kunden til selskabets hjemmeside.

Energistyrelsen er enig med DONG Energy i, at bekendtgørelsens § 7 har et selvstændigt indhold i forhold til faktureringsbekendtgørelsen, således at der er tale om supplerende oplysninger i forhold til dem, som fakturaen skal indeholde i henhold til faktureringsbekendtgørelsen – det vil sige en meddelelse om udviklingen i priser og gebyrer, der berører forbrugeren, og som har fundet sted i det forløbne år. Der findes ikke et tilsvarende krav i faktureringsbekendtgørelsen. I forhold til meddelelse af prisen inden forbruget sker, er det forudsat i

bekendtgørelsen krav om varslings af forbrugeren, at forbrugeren informeres om prisstigninger på et så tilstrækkeligt fyldestgørende grundlag, at de kan tage stilling til, hvorvidt de ønsker at hæve kontrakten.

Bestemmelsen vedrører en individuel orientering af forbrugeren om udviklingen i priser og gebyrer, der berører forbrugeren. Bestemmelsen udmønter et forbrugerbeskyttelseskrav fra henholdsvis el- og gasdirektivets bilag 1, stk. 1, litra b. Da der er tale om gennemførelse af et direktivkrav, finder Energistyrelsen det ikke hensigtsmæssigt at lade bestemmelsen udgå.

Leverandørskift

DONG, HMN og Naturgas Fyn anbefaler, at 3 ugers fristen for leverandørskiftet gælder fra distributionsselskabets modtagelse af anmodning om skift. DONG og DE finder desuden, at bestemmelsen skal afspejle den situation, hvor leverandørskiftet ligger længere ude i fremtiden end de 3 uger. DONG anbefaler videre, at bestemmelsen tilpasses forbrugeraftalelovens 14-dages fortrydelsesret.

SDE finder, at der kan opstå et misforhold mellem opsigelsesvarslet i en leverandørkontrakt og bestemmelsens 3 ugers frist.

Bestemmelsen er blevet tilpasset i overensstemmelse med DONG, HMN, Naturgas Fyn og DE's anbefalinger, således at fristen løber fra net- eller distributionsselskabets modtagelse af anmodningen og således, at kravet om leverandørskifte inden for 3 uger finder anvendelse, medmindre forbrugeren ønsker en senere skiftedato.

Ift. forbrugeraftalelovens fortrydelsesfrist på 14 dage er det utvivlsomt, at denne fortsat gælder uanset kravet om leverandørskifte inden for 3 uger. Det vil sige, at såfremt en leverandør anmoder net- eller distributionsvirksomheden om leverandørskifte "med det samme", det vil sige samme dag som den nye leverandør har indgået aftale med forbrugeren, vil net- eller distributionsvirksomheden være nødt til enten at vente 14 dage på at fortrydelsesfristen udløber (hvorefter selskabet så har en uge til at effektuere skiftet) eller igangsætte skiftet under risiko for, at forbrugeren fortryder og skiftet skal annulleres. Energistyrelsen ser ingen anledning til at gengive forbrugeraftalelovens fortrydelsesret i bekendtgørelsen.

I forhold til et eventuelt misforhold mellem en opsigelsesfrist og 3 ugers kravet bemærkes det, at kravet om leverandørskifte inden for 3 uger ikke kan "over rule" et eksisterende kontraktsforhold. Dette vil sige, at et skifte ikke vil kunne effektueres før end til den dato, hvor forbrugeren kan løses fra sit nuværende leverandøraftaleforhold. På den baggrund er det Energi- styrelsens vurdering, at en anmodning om leverandørskift "med det samme" vil være yderst sjælden, og de sjældne tilfælde, der måtte opstå, vurderes at kunne håndteres af selskaberne. Typisk vil en anmodning om skifte vedrøre en dato, der ligger længere ude i fremtiden, herunder længere end de 3 uger, hvorfor 14-dages fortrydelsesfristen ikke vil volde vanskeligheder.

Midlertidige prisstigninger

DONG bemærker, at høringsudgaven af bekendtgørelsen indeholdt bestemmelser om midlertidige prisnedsættelser, som efter høringen er blevet taget ud. Endvidere bemærker DONG, at der bør indsættes en særskilt bestemmelse i bekendtgørelserne, der omhandler midlertidige prisstigninger.

Energistyrelsen har udtaget de nævnte bestemmelser om midlertidige prisstigninger i den hensigt at forenkle varslingsreglerne. Bekendtgørelsen stiller således ikke længere krav om, at der skal ske varsling senest ved prisnedsættelsen, såfremt net- eller distributionsselskabet gennemfører en midlertidig prisnedsættelse, hvor den forventede efterfølgende forhøjelse af prisen ikke er væsentlig. Midlertidige prisnedsættelser, hvor den forventede efterfølgende forhøjelse af prisen derimod er væsentlig i forhold til prisen før prisnedsættelsen, skal naturligvis varsles. Dette krav følger allerede af bekendtgørelsens § 10.

Ift. midlertidige prisstigninger, skal Energistyrelsen bemærke, at bekendtgørelsens varslingskrav ligeledes finder anvendelse i forhold hertil, såfremt den midlertidige prisstigning falder inden for kriterierne i § 10. Energistyrelsen finder således ikke grund til at indsætte en særskilt bestemmelse herom.

Tjeklisten

DE finder, at bekendtgørelsens bestemmelse om selskabernes pligt til fremsendelse af tjekliste om forbrugerrettigheder er uklar i forhold til, hvorvidt tjeklisten skal fremsendes i papirudgave til forbrugeren, eller om der blot kan henvises til selskabets hjemmeside. Det fremgår heller ikke, hvornår tjeklisten skal fremsendes. I forhold til sidstnævnte foreslår DE, at tjeklisten fremsendes med førstkommande årsopgørelse efter bestemmelsens ikrafttræden.

Kravet om fremsendelse af en tjekliste med forbrugernes rettigheder udspringer af el- og gasdirektivernes art. 3, stk. 16. Af direktiverne fremgår det, at enten leverandørerne eller distributionssystemoperatørerne skal sende en kopi af tjeklisten til alle deres forbrugere. Samtidig fremgår det, at listen offentliggøres på selskabernes hjemmeside. Bestemmelsen tager ikke stilling til, hvornår tjeklisten skal sendes ud til forbrugeren.

Energistyrelsen finder det rimligt, at tjeklisten fremsendes til nye kunder i forbindelse med fremsendelse af velkomstbrev og til eksisterende kunder med førstkommande årsopgørelse og i begge tilfælde i øvrigt offentliggøres på virksomhedens hjemmeside.

Energistyrelsen har af lovtekniske grunde ændret bestemmelsen efter høringen, således at det nu fremgår klart af selve bestemmelsen og ikke af en overgangsbestemmelse, at selskaberne først skal fremsende tjeklisten til forbrugeren samt offentliggøre den på selskabets hjemmeside, når Kommissionen har udfærdiget listen. Herudover præciseres det, at, når Kommissionen har udfærdiget listen, vil den være at finde på Energistyrelsens hjemmeside.

Slutafregning

DE foreslår en præcisering af bestemmelsen om slutafregning, således at de 6 uger løber fra leverandøren har modtaget de for udarbejdelsen af slutafregningen fornødne oplysninger. DONG foreslår, at det i bestemmelsen præciseres, at forbrugeren modtager slutafregningen fra leverandøren.

SDE finder 6 ugers fristen for en slutafregning for lang og anbefaler 3 uger i stedet.

Energistyrelsen har ændret bestemmelsen i overensstemmelse med DONGs forslag. Imidlertid finder Energistyrelsen ikke anledning til at imødekomme DEs præciseringsforslag, idet det

må påhvile leverandøren, inden for de 6 uger, at fremskaffe de til brug for slutaftregningen fornødne oplysninger.

6 ugers fristen er et direktivkrav. Energistyrelsen har ikke fundet anledning til at gøre den direktivfastsatte frist for slutaftregning kortere.

Klage

DONG foreslår, at det i bekendtgørelsen præciseres, hvor hurtigt behandlingen af en klage skal finde sted.

SDE mener, at bestemmelsen om forbrugers adgang til klage til Energistilsynet skal indeholde en klar præcisering af, at forbrugeren og foreninger, der varetager forbrugernes interesser på bekendtgørelsens område, både er klageberettigede og har partsstatus i en klagesag, rejst af forbrugeren eller foreninger.

Bestemmelsen om forbrugers ret til klagebehandling af god standard hos sin leverandør eller sin net- eller distributionsvirksomhed er blevet indsat efter en tilføjelse til bilag 1 i de seneste el- og gasdirektiver. Direktivbestemmelsen er ikke klar, men anfører blot, at ” [...]sådanne udenretslige tvistbilæggelsesprocedurer skal gøre det muligt at bilægge tvister hurtigt og rimeligt, helst i løbet af tre måneder[...]”. Herudover er der praksis for i branchen, at behandling af en klage hos en leverandør eller en net- eller distributionsvirksomhed, ofte behandles inden for en måned. På denne baggrund har Energistyrelsen ikke fundet det nødvendigt med en yderligere præcisering af bestemmelsen.

I forhold til forbrugers klage til Energistilsynet er bestemmelsen efter høringen blevet præciseret, således at det tydeligt fremgår, at Energistilsynet fører et tilsyn med selskabernes overholdelse af bekendtgørelsen – hvilket kan basere sig på en henvendelse/klage fra en forbruger. Det skal bemærkes, at Energistilsynet ikke behandler klager vedrørende civile tvister. En forbrugerklage vedrørende en forbrugeraftale om køb og levering af el og gas skal rettes til Ankenævnet på Energiområdet.

Dynamisk tarifiering

DONG gør opmærksom på en tendens til øget dynamik i såvel produktion som efterspørgsel af strøm, hvilket indebærer, at DONG arbejder hen mod at indføre en såkaldt dynamisk tarifiering. Tariffen vil hermed løbende hen over døgnet timer og evt. fra dag til dag variere med belastningen i elnettet. DONG anfører, at bekendtgørelsens varslingsregler vil kunne hindre indførelsen af et sådant system og bemærker et behov for en senere ændring heraf.

*Energistyrelsen har imødekommet DONGs bemærkning og ændret bekendtgørelsens varslingskrav således, at varslingsreglerne nu tager højde for såkaldt dynamisk tarifiering. Der skal således varsles, såfremt der sker ændringer af enhedspris i aftaler om fast tarif eller ændringer af **prisberegningsgrundlaget** i aftaler om variabel tarif. Derimod skal der ikke varsles, hvis enkelte elementer i en variabel tarif ændrer sig, f.eks. prisen for el i en tarif baseret på spotmarkedsprisen.*