

**AFGØRELSE**  
(Varmeforsyning)

**energi**  
**KLAGENÆVNET**

Frederiksborggade 15

1360 København K

Tlf 33 95 57 85

Fax 33 95 57 99

www.ekn.dk

ekn@ekn.dk

---

**KLAGE FRA** DONG Distribution A/S af 19. september 2003 over  
**AFGØRELSE FRA** Vejle Kommune af 21. august 2003  
**OM** Godkendelse af biomassefyret fjernvarmeværk i Hover-  
gården-Uhrhøj. Genoptagelse af j.nr. 21-199 afgjort af  
nævnet 14. december 2004.

**29. juni 2006**  
J.nr.: 21-468  
Eksp.nr.: 25852  
TFR-EKN

---

**NÆVNETS** Nævnetsformand, dommer Poul K. Egan  
**SAMMEN-** Næstformand, professor, dr.polit. Chr. Hjorth-Andersen  
**SÆTNING** Professor, dr.jur. Jens Fejø  
**I SAGEN** Direktør, cand.polyt. H.C. Mortensen  
Direktør, cand.oecon. Niels Jørgen Ravn Sørensen

---

**NÆVNETS** Nævnets tidligere afgørelse af 14. december 2004 i sagen  
**AFGØRELSE** stadfæstes.

---

Sagen er indbragt for Energiklagenævnet ved brev af 26. september 2003 fra Vejle Kommune, der fremsendte en klage fra DONG Distribution A/S (herefter benævnt DONG) over kommunens godkendelse af et projektforslag om etablering af et flisfyret fjernvarmeværk i Hovergården-Uhrhøj, som erstatning for en naturgasfyret blokvarmecentral med kraftvarme, som var blevet totalskadet ved en brandulykke.

Energiklagenævnet traf afgørelse i sagen den 14. december 2004 (j.nr. 21-199). Nævnet stadfæstede Vejle Kommunes afgørelse. Nævnet fandt, at der var principielle betænkeligheder forbundet med at godtage administrative forskrifter (den generelle forudsætningskrivelse), der har betydning for privates retsstilling, herunder forsyningsselskabers, medmindre de er behørigt kundgjort, jf. lovtidendelovens § 2, stk. 1 og 2. Nævnet udtalte, at retssikkerhedshensyn talte for, at dette også gælder i tilfælde hvor forskriften er adresseret til en administrativ myndighed, men hvor indholdet har en væsentlig betydning for privates retsstilling. Nævnet fandt derfor, at forudsætningskrivelsen

ikke kan håndhæves over for en kommune på samme måde, som hvis de samme regler fulgte af bestemmelser, der havde været kundgjort.

Energiklagenævnet har ved afgørelser af 21. december 2005 (j.nr. 21-337 og j.nr. 21-338) ændret sin praksis f.s.v.a. den retlige status og betydning af den generelle forudsætningsskrivelse af 13. september 1990. Nævnet fandt således, at forudsætningsskrivelsen ikke har overskredet grænsen for, hvad ministeren gyldigt kan meddele i cirkulærereform, når henses til at forudsætnings-skrivelsen er fra 1990.

På den baggrund meddelte Energiklagenævnet ved breve af 9. februar 2006 af egen drift parterne, at sagen 21-199 er genoptaget til fornyet behandling på baggrund af nævnets ændrede praksis vedrørende den generelle forudsætningsskrivelses retlige status og betydning.

**29. juni 2006**

J.nr.: 21-468

Eksp.nr.: 25852

TFR-EKN

### **Den påklagede afgørelse**

Fra Vejle Kommunes afgørelse af 21. august 2003 stilet til DONG citeres:

#### **”Godkendelse af projektforslag for Hovergården-Uhrhøj**

TRE-FOR's projektforslag for genopbygning af Hovergårdens varmecentral er blevet behandlet politisk i Vejle Kommune. Jeg har vedlagt kopi af beslutningsreferatet fra Vejle Byråd samt gennemgang af høringssvar.

Efterfølgende er projektforslaget med Vejle Kommunes indstilling og begrundelse blevet sendt til Energistyrelsen til orientering ifølge § 10, stk. 1 (Bek.nr. 582 af 22. juni 2000).

#### **Endelig godkendelse**

Vejle Kommune har nu modtaget Energistyrelsens tilbagemelding [...]. Vejle Kommune finder ikke, at Energistyrelsens tilbagemelding giver anledning til at ændre kommunens beslutning. Dermed betragtes godkendelsen af TRE-FOR's projektforslag som endeligt i kommunens regi.

[...]

#### **Love og regler**

Kommunens godkendelse af projektforslaget er givet i henhold til Lov om varmforsyning (Lov nr. 382 af 13. juni 1990) § 4, stk. 1.

[...]

./. Beslutningsreferat fra Vejle Byråd

./. Gennemgang af høringssvar

./. Udtalelse fra Energistyrelsen

[...]”

Fra udskrift af beslutningsprotokollen fra byrådets møde den 27. maj 2003 citeres:

”Teknisk Forvaltning har den 28.2.03 modtaget et projektforslag fra TRE-FOR om fjernvarmforsyning af Hovergården-Uhrhøj.

Projektforslaget, der ligger i sagen, indeholder 2 alternativer:

1. Omlægning til biomassebaseret varmecentral.

Side 2 af 15

2. Omlægning til biomassebaseret varmecentral og udvidelse af forsyningsområdet.”

[...]

#### **Sagsfremstilling**

I december 2001 skete der en ulykke, der medførte, at Hovergårdens varmecentral brød i brand. Varmecentralen blev så skadesramt, at en genopbygning er nødvendig. Der er nu opstillet en midlertidig gasoliebaseret nødcentral for at opretholde varmforsyningen. Varmecentralen var frem til ulykkestidspunktet baseret på naturgas. TRE-FOR ønsker at ændre brændsel fra naturgas til biomasse i forbindelse med genopbygningen. Desuden har TRE-FOR et ønske om at udvide forsyningsområdet. Området er angivet i projektforslagets alternativ 2. TRE-FOR har indsendt et projektforslag, hvori der er redegjort for de forhold, som er beskrevet i bekendtgørelse om varmeplanlægning og godkendelse af anlægsprojekter for kollektive varmforsyningsanlæg (bek. nr. 582 af 22.6.00).

[...]

#### **Teknisk Forvaltnings vurdering**

Forvaltningen har i samråd med kommunens rådgiver vurderet projektforslaget og de indkomne høringssvar.

Hvis projektforslaget gennemføres, erstattes fossile brændsler med vedvarende energikilder. Dermed fortrænges en stor mængde CO<sub>2</sub> (mest ved alternativ 2), hvilket er helt i tråd med den aktuelle energi- og miljøpolitik. Samtidig er projektforslaget både forbrugerøkonomisk og selskabsøkonomisk attraktivt og viser et samfundsøkonomisk resultat, som vurderes acceptabelt. Derfor anbefaler forvaltningen, at Byrådet godkender projektforslagets alternativ 2.

#### **Juridisk vurdering**

Notat vedrørende projekt for ændring af brændselsform og ændring af områdeafgrænsning er tidligere udsendt som bilag til økonomiudvalgssag nr. 160 til mødet den 19.5.03.

#### **Efterfølgende**

Efter Byrådets behandling af projektforslaget skal det sendes til Energistyrelsen sammen med de indkomne høringssvar. Hvis Energistyrelsens tilbagemelding giver anledning til, at Byrådets beslutning må ændres, vil sagen blive genoptaget.

- Vedtaget. -”

Teknisk Forvaltning, Vejle Kommune har den 1. maj 2003 udarbejdet et bilag med gennemgang af høringssvar til projektforslaget. Herfra citeres:

**”Gennemgang af høringssvar til projektforslag for fjernvarmeforsyning af Hovergården-Uhrhøj**

***Vejle Kommunes Planafdeling***

Kan anbefale projektforslaget ud fra et planmæssigt synspunkt.

**DONG**

**29. juni 2006**

J.nr.: 21-468

Eksp.nr.: 25852

TFR-EKN

Side 3 af 15

1. Overholdelse af gældende regler. DONG anfører, at projektforslaget ikke overholder den generelle forudsætningsskrivelse vedrørende omstilling af fjernvarmeværker og blokvarmecentraler mv., idet der ikke installeres kraftvarme.

Dette er en forenklet fremstilling, idet der findes to forudsætningskrivelser udstedt i 1990, nemlig: *Forudsætninger for omlægning af eksisterende blokvarmecentraler og etablering af nye blokvarmecentraler over 0,25 MW*, og

*Generelle forudsætninger for brændselsvalg og samproduktion i fjernvarmeværker m.v.* For blokvarmecentraler gælder, at anlæg under 3 MW ikke er forpligtet til at etablere egen kraftvarmeforsyning.

For fjernvarmeværker gælder, at anlæg over 1 MW skal indrettes og drives som kraftvarmeanlæg, under forudsætning af at denne produktionsform er samfundsøkonomisk rentabel.

Hovergårdens Varmecentral har hidtil været en blokvarmecentral, idet den har forsynet et nærmere afgrænset antal institutioner og boliger.

Ved udvidelse af forsyningsområdet ændres centralen til at blive et fjernvarmeværk. Da centralen således ikke hidtil har overskredet grænsen på 3 MW, er der ikke krav om kraftvarme, og som følge heraf er der ikke udstedt specifik forudsætningsskrivelse.

Som nævnt ændres centralen nu til at blive et fjernvarmeværk. I indledningen til den generelle forudsætningsskrivelse herom hedder det: *"I medfør af varmforsyningslovens §3 og §9 fastsættes hermed generelle forudsætninger for omlægning af eksisterende fjernvarmeværker m.v. med henblik på at fremme udbygningen med decentral kraftvarmeanlæg, og øge anvendelsen af miljøvenlige energikilder, herunder naturgas, halm, træflis eller andre biobrændsler og kraftvarme".*

Den aktuelle anlægsstørrelse har en startbelastning på 0,8 MW og en belastning ved fuld udbygning på 2,4 MW. Det er vores vurdering, at for et anlæg med denne størrelse vil det ikke være rentabelt at etablere kraftvarme. Det baseres bl.a. på erfaringerne fra barmarks kraftvarmeværkerne - især med de naturgasfyrede kraftvarmeanlæg.

I 2000 blev det indføjet i varmforsyningsloven, at der fremover også skal ske en virksomhedsøkonomisk vurdering, hvor forudsætningsskrivelserne er baseret på 1990 loven, hvor det alene var samfundsøkonomiske hensyn, der talte.

DONG har således i princippet ret i, at intentionerne i forudsætningsskrivelsen fra 1990 ikke overholdes på dette punkt.

Teknisk Forvaltning kan ikke anbefale at pålægge TRE-FOR at etablere et kraftvarmeanlæg, der ikke er rentabelt. Derfor kan projektforslagets beregninger af alternative brændsler efter vores vurdering anvendes som grundlag for fastlæggelse af den fremtidige forsyning.

2. Manglende projektforslag for den eksisterende fjernvarmeforsyning af boligblokkene Arne Poulsens Vej 1-7 i 1992.

DONG har ret i, at der ikke er udarbejdet projektforslag for ændringen i 1992. Dette er i modstrid med bestemmelserne.

**29. juni 2006**

J.nr.: 21-468

Eksp.nr.: 25852

TFR-EKN

Side 4 af 15

Der er sket en procedurefejl, idet Vejle Kommune som planlægningsmyndighed eller som daværende ejer af centralen skulle have udarbejdet et projektforslag for denne ændring. Fejlen rettes nu i forbindelse med behandling af det aktuelle projekt.

**3.** I projektforslaget er energidistriktet anført som 25. Ifølge Vejle Kommunes varmeplanstatus er der tale om energidistrikt 2400.

Det er korrekt, at energidistriktet er 2400.

**4.** Projektområdet ligger i et område, der i varmeplanen er udlagt til naturgasforsyning.

DONG anfører, at da projektområdet er beliggende i varmeplanens naturgasområde, skal husene også fremover forsynes med naturgas.

Som varmeplanansvarlig myndighed er det kommunalbestyrelsen, der fastlægger afgrænsningen mellem naturgas- og fjernvarmeområdet.

Beslutningsgrundlaget er i dag projektorienteret på lige fod med produktionsanlæg, idet der i alle projekter skal redegøres for forholdet til varmeplanafgrænsningen, og analyseres på om områdeafgrænsningen bør ændres.

Dermed kan DONG's argument om, at området er fastlagt som naturgasområde i varmeplanen ikke anvendes som argument mod at gennemføre projektet.

**5.** Økonomiske beregninger viser, at projektforslaget ikke er acceptabelt.

DONG anfører, at gennemførelse af projektforslaget giver en negativ samfundsøkonomi. Det er korrekt. CO<sub>2</sub>-skyggeprisen blev introduceret i 90'erne, da der var stor fokus på behovet for reduktion af CO<sub>2</sub>. Skyggeprisen er et nøgletal, der viser den samfundsøkonomiske omkostning pr. ton CO<sub>2</sub>-fortrængning, som et projekt giver anledning til. Nøgletallet er et ud af flere resultater, der indgår i en projektvurdering.

Det er således først og fremmest en forudsætning, at et virkemiddel giver en stor CO<sub>2</sub>-fortrængning. Det er ikke et tilsvarende krav, at de samfundsøkonomiske omkostninger skal være lave. Samfundet må acceptere, at det koster noget at fortrænge CO<sub>2</sub>.

Det aktuelle projekt har en samfundsøkonomisk omkostning på 270 kr./ton i alternativ 1 og 174 kr./ton i alternativ 2.

Med ændring af varmforsyningsloven i 2000 skete der et markant skift. Hvor der tidligere hovedsageligt blev fokuseret på samfundsøkonomi, skal der nu i langt højere grad fokuseres på økonomien for forsyningsselskaberne.

Teknisk Forvaltning har i samråd med vores rådgiver således foretaget en sammenfattende vurdering ud fra de økonomiske konsekvenser for forbrugerne, og ud fra de energi-, miljø-, samfunds- og selskabsøkonomiske konsekvenser. Denne vurdering fremgår af indstillingens tekst.

Teknisk Forvaltning den 1. maj 2003

Miljøafdelingen"

**29. juni 2006**

J.nr.: 21-468

Eksp.nr.: 25852

TFR-EKN

Side 5 af 15

## **Klagen til Energiklagenævnet**

Fra DONG's klage af 19. september 2003 citeres:

### **"Påklage af godkendelse af projektforslag for Hovergården - Uhrhøj, Vejle Kommune**

DONG Distribution har den 27. august 2003 modtaget Vejle Kommunes godkendelse af ovennævnte projektforslag.

DONG distribution skal hermed påklage kommunens afgørelse og samtidigt anmode om, at påklagen får opsættende virkning, idet der i det fremsendte materiale er anført en del begrundelser for at bibeholde naturgasforsyningen.

Kommunes medsendte notat "Gennemgang af høringssvar til projektforslag for fjernvarmeforsyning af Hovergården-Uhrhøj", giver under punktet DONG anledning til nogle bemærkninger.

#### **Bemærkninger til punkt 1.**

Det er rigtigt, at der er forskellige stadier for, hvad blokcentraler skal og skulle gøre med hensyn til kraftvarme udbygning. Det er også klart, at blokcentraler indenfor godkendte naturgasområder uanset størrelse skulle konvertere til naturgasforsyning.

Det anføres, at Hovergården har været en blokcentral. Det er korrekt, men centralen har også været et kraftvarmeverk, idet der også var installeret et naturgasmotoranlæg. Den omstændighed, at der var tale om et kraftvarmeanlæg, er overhovedet ikke belyst eller kommenteret til trods for, at der i vort høringssvar var anført denne omstændighed.

Uanset om centralen kaldes en blokcentral eller et fjernvarmeverk, gælder det stadig, uanset størrelse, at disse som minimum skal tilsluttes naturgas, når de er beliggende i et naturgasområde og er godkendt som naturgasforsynede.

I notatet vurderes det, at det ikke er rentabelt med kraftvarme med baggrund i barmarksværker. I den aktuelle sag er der i forvejen et område, der har forsyning via vandbåret net, der er således en væsentlig forskel på nærværende sag og en barmarks sag.

Med hensyn til de økonomiske vurderinger er der ikke sket noget særskilt i år 2000, der ikke var medtaget i vid udstrækning i 1990 bestemmelserne. Det har altid været således, at ændringer i forsyningsforholdene skulle udfærdiges i et samarbejde og med hensyntagen til alle parter for at sikre, at der ikke var en part som blev ramt økonomisk. I denne sag er det naturgassiden og dermed dem, der forbliver tilkoblet naturgassystemet, der bliver økonomisk belastet.

#### **Bemærkninger til punkt 2.**

Punktet giver ikke anledning til bemærkninger, såfremt der anvendes naturgas som brændsel.

#### **Bemærkninger til punkt 3.**

Intet at bemærke.

**29. juni 2006**

J.nr.: 21-468

Eksp.nr.: 25852

TFR-EKN

Side 6 af 15

**Bemærkninger til punkt 4.**

DONG sætter ikke spørgsmål ved, om det er kommunen, der er varmeplanmyndighed, men konstaterer blot, at udgangspunktet er de godkendte planer, som fastslog, at området er naturgasforsynet. Det er også klart, at ændringer i områdefrænsninger med mere skal ske i et samarbejde mellem Kommunen og forsyningsselskaberne.

**Bemærkninger til punkt 5.**

Området blev oprindeligt naturgasforsynet med henvisning til positiv samfundsøkonomi, og fordi naturgas var og er anset som et miljøvenligt brændsel.

Gennemførelse af det påtænkte fjernvarmeprojekt vil påføre samfundet en ikke ubetydelig meromkostning, påføre naturgasselskabet en forringet økonomi, som der kun er de øvrige naturgas-kunder til at bære. Det er derfor ikke synligt, at intentionerne i varmeplanlægningen efterleves. Når dertil kommer, at der ved fortsat naturgasforsyning ikke er nogen part, der pålægges øgede omkostninger, hverken samfunds-, virksomheds- eller brugerøkonomisk i forhold til referencen. I projektforslaget anvendes træflis som brændsel i de samfundsøkonomiske beregninger med de priser, som Energistyrelsen har udmeldt. Prisen er baseret på indenlandske produkter, men det er en kendt sag, at en stor del af træbrændsler i dag er importerede.

Med baggrund i ovennævnte skal DONG fortsat anbefale, at fjernvarmeprojektet ikke gennemføres, men er dog indforstået med, at den i 1992 foretagne justering legaliseres.”

**29. juni 2006**

J.nr.: 21-468

Eksp.nr.: 25852

TFR-EKN

Side 7 af 15

**Bemærkninger fra parterne i den oprindelige sag**

Parternes bemærkninger afgivet inden Energiklagenævnets afgørelse af 14. december 2004 er gengivet i afgørelsen (j.nr. 21-199), hvortil der henvises.

**Nye bemærkninger fra parterne i forbindelse med sagens genoptagelse**

Ved brev af 10. februar 2006 fremsendte Energiklagenævnet høringskrivelse til DONG, Vejle Kommune og TRE-FOR til brug for nævnets fornyede behandling af sagen. Heri anmodede nævnet om oplysninger om, hvorvidt og i hvilket omfang parterne havde indrettet sig efter nævnets afgørelse af 14. december 2004.

Ved brev af 13. februar 2006 oplyste Vejle Kommune, at kommunen 16. december 2004 meddelte TRE-FOR, at Energiklagenævnet havde stadfæstet projektkodkendelsen. Efterfølgende har kommunen givet den fornødne byggetilladelse, og anlægget har været i drift siden efteråret 2005. I øvrigt beholdt kommunen sig, at videresende et eventuelt erstatningskrav til nævnet i tilfælde af ændring af Energiklagenævnets afgørelse af 14. december 2004.

TRE-FOR fremsendte ved brev af 28. februar 2006 bemærkninger til sagen, hvori anføres, at anlægget har været i drift siden efteråret 2005, og at det opfylder selskabets forventninger til drift, miljø og økonomi. Etableringen af den nye biomassekedel har kostet ca. 3,6 mio., mens værket til udvidelse af fjernvarmenettet ved tilslutning af nye kunder har afholdt udgifter for ca. 1,4 mio. kr.

Ved e-mail af 16. marts 2006 meddelte DONG, at man ikke havde foretaget ændringer i naturgasanlæg eller i øvrigt disponeret i henhold til Energiklagenævnets afgørelse af 14. december 2004.

**Lovgivning m.m.**

Fra dagældende varmforsyningslov, jf. lovbekendtgørelse nr. 772 af 24. juli 2000, citeres:

”[...]

**§ 3.** Det påhviler kommunalbestyrelsen i samarbejde med forsyningsselskaber og andre berørte parter at udføre en planlægning for varmforsyningen i kommunen.

*Stk. 2.* Økonomi- og erhvervsministeren kan bestemme, at nærmere angivne forudsætninger skal lægges til grund for den kommunale varmforsyningsplanlægning, herunder for afgørelser efter dette kapitel.

*Stk. 3.* [...]

[...]

**§ 4.** Kommunalbestyrelsen godkender projekter for etablering af nye kollektive varmforsyningsanlæg eller udførelsen af større ændringer i eksisterende anlæg.

[...]

**§ 7.** Hvis det forudsættes i et godkendt projekt efter § 4, kan kommunalbestyrelsen pålægge et kollektivt varmforsyningsanlæg

- 1) at indrette dets produktionsanlæg således, at angivne former for energi kan anvendes i produktionen, og
- 2) at anvende bestemte former for energi i produktionen i et nærmere fastsat omfang.

*Stk. 2.* Økonomi- og erhvervsministeren kan fastsætte nærmere regler om anvendelse af bestemmelsen efter stk. 1.

[...]

**§ 9.** For eksisterende produktionsanlæg gælder, at de på et af miljø- og energiministeren fastsat tidspunkt, jf. dog stk. 2, skal overgå til kraftvarmforsyning, anvendelse af naturgas eller lignende miljøvenligt brændsel i overensstemmelse med de forudsætninger, der meddeles af økonomi- og erhvervsministeren efter § 3, stk. 2.

**29. juni 2006**

J.nr.: 21-468

Eksp.nr.: 25852

TFR-EKN

Side 8 af 15

*Stk. 2.* Projekter til gennemførelse af bestemmelsen i stk. 1 skal være godkendt senest den 1. januar 1996.

*Stk. 3* Økonomi- og erhvervsministeren kan i særlige tilfælde dispensere fra den i stk. 2 nævnte frist.

[...]"

Ved lov nr. 205 af 29. marts 2004 blev § 3, stk. 2 ændret med virkning fra 1. april 2004:

*Stk. 2.* Økonomi- og erhvervsministeren kan fastsætte regler eller træffe afgørelse om, at nærmere angivne forudsætninger skal lægges til grund for den kommunale varmforsyningsplanlægning.

**29. juni 2006**  
J.nr.: 21-468  
Eksp.nr.: 25852  
TFR-EKN

Fra forudsætningskrivelsen af 13. september 1990 citeres:

"Til samtlige kommunalbestyrelser

Generelle forudsætninger for brændselsvalg og samproduktion i fjernvarmeværker m.v.

### **1. Indledning**

I medfør af varmforsyningslovens § 3 og § 9 fastsættes hermed generelle forudsætninger for omlægning af eksisterende fjernvarmeværker m.v. med henblik på at fremme udbygningen med centrale kraftvarmeanlæg, og øge anvendelsen af miljøvenlige energikilder, herunder naturgas, halm, træflis eller andre bio-brændsler og kraftvarme.

Forudsætningerne finder tilsvarende anvendelse ved etablering af nye anlæg.

[...]

Loven indebærer således en direkte handlepligt for indehavere af forsyningsselskaberne til at gennemføre omlægningen. Bestemmelsen forudsætter samtidig, at energiministeren i forudsætningerne efter lovens § 3 konkretiserer lovforpligtelsen dels med hensyn til tidsfrister og dels med hensyn til de nærmere betingelser for anlæggenes indretning og drift.

Efter loven vil det endvidere påhvile kommunalbestyrelsen i forhold til det enkelte forsyningsselskab at udmønte de generelle påbud i lovbestemmelsen inden for de rammer, der er fastlagt i de udstedte forudsætninger.

Kommunerne skal derfor gennem anvendelse af de almindelige beføjelser efter varmforsyningslovens kapitel 2 sørge for, at projekter for omlægning af eksisterende produktionsanlæg forelægges kommunalbestyrelsen, at godkende projekterne, såfremt de opfylder de gældende betingelser, og at pålæg om gennemførelse indgår i godkendelsen i overensstemmelse med de givne frister.

[...]

Side 9 af 15

## **2. Varmeforsyningsanlæg, der omfattes af forudsætningerne.**

De nedennævnte retningslinjer gælder for alle produktionsanlæg, som er omfattet af § 2, stk. 1, nr. 3, i varmforsyningsloven. [...]

[...]

Ved nye anlæg forstås anlæg, der endeligt godkendes efter den nye lovs ikrafttræden den 15. juni 1990, mens alle andre anlæg anses for eksisterende anlæg.

[...]

## **3. Forpligtelse til konvertering af eksisterende anlæg. Etablering af nye anlæg.**

### 3.1. Kollektiv kraftvarme- eller naturgasforsyning eller anvendelse af biobrændsler.

De under pkt. 2 nævnte anlæg er forpligtet til at følge nedenstående retningslinjer ved valg af energiform, herunder brændsel eller anden energikilde, og ved valg af produktionsform enten som separat produktion af varme eller som kombineret produktion af el og varme.

Med hensyn til valg af energiform gælder følgende:

- a. Anlæg, der er beliggende i eller i nærheden af naturgasforsyningede områder skal forsynes med naturgas.

[...]

- b. Anlæg, der er beliggende i eller i nærheden af eksisterende kraftvarmeforsyningede områder skal forsynes med kraftvarme.

[...]

- c. Anlæg (baseret på kul, olie m.v.), der ikke efter det ovenfor anførte skal overgå til kollektiv kraftvarme- eller naturgasforsyning, skal anvende miljøvenlige biobrændsler som:

[...]

### 3.3. Dimensionering og særlige forhold i forbindelse med omlægningen af eksisterende anlæg og godkendelse af nye anlæg

[...]

Den gældende områdeafgrænsning mellem naturgasforsyningen og fjernvarmeforsyningen forudsættes som udgangspunkt opretholdt, medmindre samfundsøkonomiske hensyn taler imod. I så fald skal der optages forhandlinger mellem de berørte forsyningselskaber med henblik på at ændre forsyningsområderne. Det forudsættes, at en revision af områdeafgrænsningen foretages, såfremt det kan ske, uden at parternes økonomiske forhold forrykkes væsentlig.

[...]

## **5. Dispensation**

Energistyrelsen kan i særlige tilfælde dispensere for forudsætningerne.

**29. juni 2006**

J.nr.: 21-468

Eksp.nr.: 25852

TFR-EKN

Side 10 af 15

## 6. Procedure for omlægning.

### 6.1 Igangsættelse af omlægningen.

Det påhviler kommunalbestyrelsen gennem anvendelse af reglerne i varmforsyningslovens kapitel 2 at sørge for, eventuelt i form af påbud, at projekter for omlægning af eksisterende anlæg forelægges for kommunalbestyrelsen inden for tidsfristerne angivet i afsnit 4.

[...]"

Den generelle forudsætningsskrivelse om brændselsvalg og samproduktion i fjernvarmeværker m.v. er nu ophævet, jf. bekendtgørelse nr. 1295 af 13. december 2005 om projekter for kollektive varmforsyningsanlæg § 32, stk. 2, nr. 2.

**29. juni 2006**

J.nr.: 21-468

Eksp.nr.: 25852

TFR-EKN

### **Energiklagenævnets praksis**

Fra nævnets afgørelse af 21. december 2005 (j.nr. 21-337), om genoptagelse af j.nr. 21-153 om Tønder Fjernvarme, citeres:

Side 11 af 15

#### *"Forudsætningsskrivelsernes retlige status*

Der er utvivlsomt, at den generelle forudsætningsskrivelse formelt fremtræder som en tjenestebefaling, men derimod må det anses for at være forbundet med større usikkerhed, om skrivelsen også reelt har karakter af en tjenestebefaling, idet den - som nævnet tidligere har fundet - må siges at være af væsentlig betydning for privates retsstilling.

Skillelinjen mellem tjenestebefalinger og bekendtgørelser er hverken efter praksis eller teorien klar, ligesom det er nævnets opfattelse, at retssikkerhedsmæssige hensyn med rette har bevirket, at bekendtgørelsesformen navnlig i senere tid foretrækkes og findes at være den rette offentliggørelsesform for flere og flere forskrifter - også selvom normeringen af borgernes retsstilling kun er af indirekte karakter.

Efter genoptagelse af sagen og parternes skriftlige og mundtlige indlæg, har sagen være genstand for en fornyet vurdering i nævnet.

Nævnet lægger herefter vægt på, at det ved vurderingen af, om den generelle forudsætningsskrivelse har karakter af en tjenestebefaling eller en bekendtgørelse, må tages udgangspunkt i den pågældende hjemmelsbestemmelse. En gennemgang af forarbejder, jf. ovenfor, viser, at lovgiver ved formuleringen af § 3 var meget opmærksom, dels på at forudsætningsskrivelserne/varmeplandirektiverne - i modsætning til planlægningen på kommunalt plan - ikke ville få umiddelbar virkning for borgerne, dels at forudsætningerne (varmeplandirektiverne) nævnt i § 3 var

forskrifter af en anden karakter end de almindelige bekendtgørelsesregler, der var hjemmel til at udstede i f.eks. den dagældende § 9. Det har således både ved tilblivelsen af vmfl-79 og ved lovændringen i 1990 været forudsat, at ministeren meddelte de omhandlede forudsætninger i form af generelle tjenestebefalinger.

Indholdet af den generelle forudsætningsskrivelse kan dog give anledning til tvivl med hensyn til, om den fastlægger borgernes retsstilling direkte, idet det fremgår af skrivelsens punkt 3.1, at de under punkt 2 nævnte anlæg "*er forpligtet*" til at følge nærmere beskrevne retningslinier ved valg af energiform og produktionsform. Ud fra en almindelig sproglig fortolkning synes borgernes retsstilling hermed at være blevet reguleret ved skrivelsen, ligesom det samme kunne hævdes at være tilfældet ud fra en rent sproglig fortolkning af forarbejderne til lov nr. 213 af 29. marts 1995, jf. afsnit a) ovenfor, hvor det er anført, at forbrugerne er forpligtet i medfør af forudsætningsskrivelserne.

Det er dog nævnets opfattelse, at det lovgivningsmæssige udgangspunkt må tillægges betydelig vægt ved vurderingen af, om den generelle forudsætningsskrivelse om brændselsvalg fra 1990 indholdsmæssigt kan anses for en tjenestebefaling.

Det netop nævnte om forudsætningsskrivelsens indhold og dens adressat må derfor alene læses som en beskrivelse af den refleksvirkning, som forudsætningsskrivelsen forventes at få ved afgørelser efter varmforsyningslovens § 4. Herved har nævnet også lagt vægt på, at forudsætningsskrivelsen som udgangspunkt kun er rettet til kommunalbestyrelserne, og at forudsætningsskrivelsens indhold i øvrigt retter sig til kommunalbestyrelserne.

På denne baggrund - og henset til ovennævnte praksis - finder nævnet herefter, at forudsætningsskrivelsen ikke har overskredet grænsen for, hvad ministeren gyldigt kan meddele i cirkulæreform, når henses til at forudsætningsskrivelsen er fra 1990. Nævnet har således med tilfredshed konstateret, at ministerens forudsætninger i fremtiden vil blive udstedt i bekendtgørelsesform.

Nævnet finder derfor, at Tønder Kommune i sin sagsbehandling er forpligtet til at følge den generelle forudsætningsskrivelse om brændselsvalg og samproduktion i fjernvarmeværker, selvom forudsætningsskrivelsen ikke er blevet bekendtgjort i Lovtidende."

**29. juni 2006**

J.nr.: 21-468

Eksp.nr.: 25852

TFR-EKN

Side 12 af 15

Ved afgørelse af 21. december 2005 (j.nr. 21-338) anvendte nævnet ligeledes ovenstående præmisser i sin afgørelse.

### **Energiklagenævnets bemærkninger**

Sagen drejer sig efter genoptagelsen om, hvorvidt projektet om overgang fra blokvarmecentral med kraftvarme baseret på naturgas til biomassefyret fjernvarmeværk ved Hovergården-Uhrhøj er i overensstemmelse med forudsætningskrivelserne.

#### Forudsætningskrivelserne

Nævnet har i to tidligere afgørelser af 21. december 2005 (21-337 og 21-338) genovervejet betydningen af, at forudsætningskrivelserne ikke er kundgjort efter regler, der er bindende for borgeren. Nævnet lagde vægt på, at forudsætningskrivelserne er adresseret til kommunalbestyrelserne, og at forudsætningskrivelsernes indhold i øvrigt retter sig til kommunalbestyrelserne. Nævnet fandt, at forudsætningskrivelserne var retlige bindende, idet de ikke overskred grænsen for, hvad en minister gyldigt kan meddele i cirkulæreform.

**29. juni 2006**

J.nr.: 21-468

Eksp.nr.: 25852

TFR-EKN

Side 13 af 15

Vejle Kommune har således ved behandlingen af projektforslaget været forpligtet til at iagttage forudsætningskrivelserne.

#### Vurdering af projektet

Nævnet bemærker, at projektet drejer sig om etablering af et biomassefyret fjernvarmeværk. Nævnet finder derfor, at det er den generelle forudsætningskrivelse om brændselsvalg og samproduktion i fjernvarmeværker m.v., der er relevant uanset værkets tidligere status som blokvarmecentral.

Nævnet finder ikke, at det har betydning for nærværende sag, at kommunen ikke har pålagt den tidligere blokvarmecentral at fyre med naturgas. Ved etablering af et nyt fjernvarmeanlæg skal forudsætningskrivelsens bestemmelser overholdes i overensstemmelse med varmforsyningslovens overordnede formål.

Da anlægget er placeret i et område, der er henlagt til naturgasforsyning, følger det af den generelle forudsætningskrivelses pkt. 3.1.a, at det skal forsynes med naturgas.

Nævnet finder herefter ikke, at det projekterede og nu opførte biomassefyrede fjernvarmeanlæg i Hovergården-Uhrhøj er i overensstemmelse med den generelle forudsætningskrivelse af 13. september 1990. Energistyrelsens dispensation fra forudsætningskrivelsen var således påkrævet forud for Vejle Kommunes godkendelse af projektet.

#### Tilbagekaldelse

Vejle Kommune var ved vurderingen af projektet forpligtet til at overholde forudsætningskrivelsen, og projektet om etablering af biomassefyret fjernvarmeværk var ikke i overensstemmelse hermed.

Nævnet bemærker, at en ophævelse af nævnets tidligere afgørelse og hjemvisning af sagen til fornyet behandling i Vejle Kommune imidlertid forudsætter, at de forvaltningsretlige betingelser for tilbagekaldelse af tidligere meddelte afgørelser er opfyldt. Se bl.a. Gammeltoft-Hansen: Forvaltningsret, 2. udg., s. 942 og Garde m.fl.: Forvaltningsret. Almindelige Emner, 4. udg., s. 522.

En myndighed skal ved tilbagekaldelse af sin egen afgørelse i sager, hvor der er truffet afgørelse mellem to eller flere parter afveje hensynene til parternes interesser. Følgende hovedhensyn kan bl.a. indgå i vurderingen af, om der kan ske tilbagekaldelse: berettigede forventninger, indrettelsessynspunkt, tilbagekaldelsens forudberegnelighed, økonomiske interesser samt lighed og konsekvens i forvaltningen. Indgrebets intensitet for parterne må ligeledes vurderes. Jo mere intensivt indgrebet er, jo stærkere tilbagekaldelsesgrundlag kræves der. Se bl.a. Gammeltoft-Hansen: Forvaltningsret, 2. udg., s. 949 og Garde m.fl.: Forvaltningsret. Almindelige Emner, 4. udg., side 530 og 536.

**29. juni 2006**

J.nr.: 21-468

Eksp.nr.: 25852

TFR-EKN

Side 14 af 15

Nævnet bemærker, at hensynet til lighedsprincippet og konsekvens i Energiklagenævnets afgørelser i forbindelse med praksisændringen f.s.v.a. den retlige status af forudsætningsskrivelserne, som udgangspunkt ikke er tungtvæjende tilbagekaldelsesgrunde. Se bl.a. Gammeltoft-Hansen: Forvaltningsret, 2. udg., s. 943 og Garde m.fl.: Forvaltningsret. Almindelige Emner, 4. udg., side 528 og 534.

TRE-FOR har etableret og idriftsat det flisfyrede anlæg i overensstemmelse med Energiklagenævnets afgørelse af 14. december 2004. Selskabet har indrettet sig i tillid til nævnets afgørelse i over et år, før nævnet ved afgørelse af 9. februar 2006 af egen drift besluttede at genoptage sagen til fornyet behandling. TRE-FOR har afholdt ca. 5 mio. kr. til udførelsen af projektforslaget og har således en væsentlig økonomisk interesse i, at nævnets afgørelse af 14. december 2004 ikke tilbagekaldes.

Med hensyn til DONG's interesse i fortsat at kunne levere naturgas, konstaterer nævnet, at alle naturgaskunder siden 1. januar 2004 har haft ret til valg af naturgasleverandør, jf. naturgasforsyningslovens § 7. DONG har således alene kunnet forvente, at naturgas til anlægget blev distribueret gennem DONG's net.

Efter en samlet vurdering af de modstående hensyn findes indrettelsessynspunktet og værdispildsbetragtninger at burde tillægges afgørende betydning. Af disse grunde opretholdes nævnets afgørelse af 14. december 2004.

#### **Energiklagenævnets afgørelse**

Energiklagenævnets tidligere afgørelse af 14. december 2004 i sagen stadfæstes.

Sagen har været i skriftlig votering.

Afgørelsen er truffet efter § 26, stk. 1, i lov om varmforsyning, jf. bekendtgørelse nr. 347 af 17. maj 2005 af lov om varmforsyning.

Afgørelsen kan ikke påklages til anden administrativ myndighed.

Afgørelsen offentliggøres på Energiklagenævnets hjemmeside.

Afgørelsen er sendt til DONG Distribution A/S, Vejle Kommune, TRE-FOR og Energistyrelsen.

P. N. V.

Poul K. Egan  
Nævnshoved

**29. juni 2006**

J.nr.: 21-468  
Eksp.nr.: 25852  
TFR-EKN

Side 15 af 15

/ Trine Frederiksen  
Fuldmægtig