



Godkendelse af Energinets metode for Cost Plus

RESUMÉ

Forsyningstilsynet godkender med denne afgørelse Energinet Systemansvar A/S' (Energinet) metode til betaling efter Cost Plus af 3. november 2020 med efterfølgende justeringer af 22. januar 2021 og 15. november 2021.

Metoden for Cost Plus anvendes til at bestemme en pris, når Energinet gennemfører afhjælpende tiltag af systemydelse – f.eks. krav til elproduktionsanlæg om at holde sig driftsklare o. lign. – for at opretholde forsyningssikkerheden. Metoden anvendes også til at bestemme minimumsbetaling, når det ikke er muligt at fastsætte en reguleret pris på basis af historiske priser ved Energinets indkøb af systemydelser, jf. metoden for reguleret pris.

Metoden til Cost Plus afregning bygger på systemansvarsbekendtgørelsens regler om, at en virksomhed skal have dækket dokumenterbare omkostninger i forbindelse med levering af den ydelse, Energinet efterspørger tillagt en rimelig forrentning af den investerede kapital opgjort som den bogførte værdi. De enkelte omkostningselementer i Cost Plus afregningen er også fastsat i systemansvarsbekendtgørelsen.

Metoden til Cost Plus fastsætter forrentningen på baggrund af Forsyningstilsynets beregning af netvirksomhedernes forrentningsramme, som fastsættes hvert 5. år. I perioden 2018-2022 er den 3,66 pct. Forrentningen ved anvendelse af Cost Plus ved brug af reguleret pris er WACC-renten for netvirksomhederne (3,66 pct.) plus et risikotillæg på 4 pct.-point, dvs. 7,66 pct. i alt i perioden 2018-2022. Risikotillægget er skønsmæssigt fastsat på baggrund af PwCs undersøgelse af markedsrisikopræmien blandt danske virksomheder med en gennemsnitlig risikoprofil samt Energinets erfaring med den hidtidige anvendelse af Cost Plus.

Forsyningstilsynet finder, at Energinets fastlæggelse af anvendelsesområdet for metoden for Cost Plus er i overensstemmelse med elforsyningsloven. Forsyningstilsynet lægger til grund, at metodens anvendelsesområde dækker de situationer, der er angivet i elforsyningsloven og nærmere fastlagt i systemansvarsbekendtgørelsen.

Forsyningstilsynet finder, at metodens omkostningselementer er i overensstemmelse med systemansvarsbekendtgørelsen. Forsyningstilsynet lægger herved til grund, at metodens omkostningselementer svarer til omkostningselementerne i systemansvarsbekendtgørelsen.

Forsyningstilsynet finder også, at metodens fastsatte forrentning for afhjælpende foranstaltninger er rimelig og i overensstemmelse med systemansvarsbekendtgørelsen. Forsyningstilsynet lægger vægt på, at forrentningen ikke må indeholde en monopolgevinst og dermed føre til forøgede forbrugerpriser, samt at en beordret virksomhed ikke udsættes for en stor risiko henset til Cost Plus metodens omkostningsdækning. Endelig giver forrentningen også mulighed for at tiltrække leverandører til markedet og dermed skabe mulighed for markedsbaserede løsninger fremover.

Forsyningstilsynet finder endvidere, at metodens fastsættelse af forrentningen ved anvendelse af Cost Plus ved brug af reguleret pris er i overensstemmelse med systemansvarsbekendtgørelsen.

Forsyningstilsynet lægger vægt på, at forrentningen i sit udgangspunkt følger Forsyningstilsynets WACC-forrentning for netvirksomhederne, samt at den samlede forrentning inklusiv risikotillæg ligger i den lave ende af PwCs estimerede WACC forrentning. Forsyningstillægget lægger endvidere vægt på, at Cost Plus beregningsmetodens omkostningsdækning for leverandørens omkostninger begrænser leverandørens risiko ved kontrakten/leverancen. Endelig lægger Forsyningstilsynet vægt på, at den samlede forrentning ikke kan forventes at skulle forrente hele investeringen og omkostningerne ved at drive et værk.

Forsyningstilsynet finder endelig, at metoden opfylder elforsyningslovens krav til gennemsigtighed og ikke-diskrimination.

AFGØRELSE

Forsyningstilsynet godkender Energinets anmeldte metode til betaling efter Cost Plus af 3. november 2020 med efterfølgende justeringer af 22. januar 2021 og de justeringer, Energinet har anmeldt den 12. juli 2021 og 15. november 2021 i partshøringssvar med kommentarer til høringssvarene fra henholdsvis Forsyningstilsynets offentlige høring af anmeldelsen samt Forsyningstilsynets offentlige høring af udkast til afgørelse.

Afgørelsen er truffet i medfør af elforsyningslovens § 73 a, stk. 1, jf. elforsyningslovens § 27 a, stk. 2 og § 27 c, stk. 2, og systemansvarsbekendtgørelsens § 34 og § 35, samt elforsyningslovens § 28, stk. 2, nr. 16.

Sagens baggrund og begrundelsen for Forsyningstilsynets afgørelse fremgår nedenfor.

SAGSFREMSTILLING

SAGENS FORLØB

Energinet anmeldte den 5. november 2020 en metode (dateret 3. november 2020) for beregning af Cost Plus for systemydelse til godkendelse af Forsyningstilsynet. Energinet havde forinden anmeldelsen haft metoden i offentlig høring fra den 6. august 2020 til den 7. september 2020, Metoden vedlægges som bilag 1.

Energinets anmeldelse af 3. november 2020 med bilag omfatter et notat med beskrivelse af den anmeldte metode, et baggrundsnotat med en vejledning til den anmeldte metode, Energinets høringsnotat over Energinets tidligere udkast til metode samt et indkommet hørings svar fra Ørsted. Hertil Energinets notat udarbejdet i forlængelse af Energinets høring over en tidligere metode til Cost Plus, som Energinet anmeldte til Forsyningstilsynets godkendelse den 29. maj 2019, men siden trak tilbage, samt de indkomne hørings svar fra Aalborg Forsyning, Centralkommunernes Transmissionsselskab, Dansk Energi, Dansk Fjernvarme og Ørsted.

Forsyningstilsynet har ved mail af 26. november 2020 og efterfølgende møde den 2. december 2020 bedt Energinet om uddybende oplysninger vedrørende anmeldelsen.

Energinet har den 22. januar 2021 anmeldt ændringer til den anmeldte metode vedrørende bl.a. rimelig forretning af investeret kapital (bilag 2). Energinets anmeldelse af 22. januar 2021 med bilag omfatter et notat med beskrivelse af den anmeldte metode og et baggrundsnotat med en vejledning til anvendelsen af den anmeldte metode.

Forsyningstilsynet havde anmeldelsen af 22. januar 2021 i offentlig høring i perioden 4. juni 2021 til 2. juli 2021 og modtog hørings svar fra Dansk Energi (bilag 3) og Ørsted (bilag 4).

Forsyningstilsynet partshørte den 6. juli 2021 Energinet over de indkomne hørings svar ved Forsyningstilsynets høring over den anmeldte metode og modtog Energinets hørings svar hertil den 12. juli 2021 (bilag 5).

Forsyningstilsynet sendte et udkast til afgørelse i parts- og offentlig høring den 6. oktober 2021 og modtog et partshørings svar fra Energinet den 18. oktober 2021 (bilag 6) og et hørings svar fra Ørsted den 29. oktober 2021 (bilag 7).

Forsyningstilsynet partshørte den 2. november 2021 Energinet over Ørsteds hørings svar modtaget den 29. oktober 2021 og modtog Energinets svar hertil den 16. november 2021 (bilag 8).

BAGGRUND

Energinet er som transmissionssystemoperatør for det danske eltransmissionsnet bl.a. ansvarlig for, at der er balance mellem produktion og forbrug i det danske elsystem døgnet rundt. Energinet har også ansvaret for den danske elforsynings sikkerhed, hvormed forstås sandsynligheden for, at der er elektricitet til rådighed for forbrugerne, når den efterspørges. Energinet køber systemydelse for at sikre sig adgang til de ressourcer, som er nødvendige for at sikre en stabil og sikker drift af elsystemet.

Systemydelser er et samlet begreb for de elproduktions- og elforbrugsressourcer, som anvendes til at opretholde balancen og stabiliteten i elsystemet. Energinet indkøber systemydelser, som kan aktiveres automatisk eller manuelt. Langt størstedelen af Energinets systemydelser består af reserver og regulerkraft¹.

¹ <https://energinet.dk/EI/Systemydelser/Introduktion-til-Systemydelser/Introduktions-materiale>

Det fremgår af elforsyningsloven og systemansvarsbekendtgørelsen, at der skal ske en yderligere markedsgørelse af systemydelser, at Energinet skal udarbejde en årlig behovsvurdering herfor, og at Energinet så vidt muligt skal anvende markedsbaserede metoder ved anskaffelse af energi og andre ydelser til at opretholde det fastsatte niveau for elforsyningssikkerhed.

Energinet skal efter elforsyningsloven sikre en omkostningseffektiv tilvejebringelse af ydelser på langt sigt ved i videst muligt omfang at skabe rammer for transparente, ikke-diskriminerende og teknologineutrale markeder. Videre skal Energinet anvende gennemsigtige, ikke-diskriminerende og markedsbaserede metoder ved anskaffelse af den energi, som Energinet bruger til at udføre sit hverv som systemansvarlig virksomhed.

Det fremgår af elforsyningsloven og systemansvarsbekendtgørelsen, at Energinet skal yde rimelig betaling for afhjælpende tiltag (beordringer) til sikring af forsyningssikkerheden, og at betalingen fastsættes af Energinet efter metoden for Cost Plus. Det bemærkes, at Energinet ikke har anvendt afhjælpende tiltag i de senere år.

Energinet anvender afhjælpende tiltag i tilfælde af, at Energinet vurderer, at der ikke er tilstrækkelig sikkerhed for, at elforsyningen kan opretholdes med de anlæg, som forventes aktive. De omfatter udskydelse og fremrykning af godkendte driftstop af transmissions- eller elproduktionsanlæg, krav til elproduktionsanlæg om at holde sig driftsklare, eller beslutninger om ændringer af planer eller aktivering af afhjælpende tiltag i medfør af Europa-Kommissionens forordning 2017/1485 om fastsættelse af retningslinjer for drift af elektricitetstransmissionssystemer (herefter: SOGL).

Det fremgår af SOGL, at Energinet kan anvende en lang række kategorier af afhjælpende tiltag, bl.a. ændre varigheden af en planlagt afbrydelse eller fornyet ibrugtagning af transmissionssystemelementer, aktivt påvirke flowet, regulere spænding og forvalte reaktiv effekt, foretage modkøb mellem to eller flere budområdegrænser, justere aktiv effekt gennem HVDC-systemer mv.

Metoden for Cost Plus fastlægger også minimumsbetaling ved Energinets indkøb af systemydelser i forhold til metoden for reguleret pris baseret på historiske priser², således at betaling efter reguleret pris ikke kan blive mindre end en betaling efter Cost Plus metoden. Endelig skal metoden for Cost Plus anvendes i de tilfælde, hvor der ikke er muligt at fastsætte en reguleret pris på grundlag af historiske priser. Det sker, hvis en ydelse ikke tidligere har været udbudt og dermed konkurrenceudsat, jf. Energinets metode for reguleret pris.

Systemansvarsbekendtgørelsen fastlægger de dokumenterbare omkostningselementer, som omfattes af kompensation efter Cost Plus:

- 1) Omkostninger til brændsel og andre opstartsrelaterede omkostninger,
- 2) Indtægter og omkostninger ved salg af elektricitet og varme,
- 3) Omkostninger til drift og vedligehold, herunder direkte henførbare personaleomkostninger,

² Forsyningstilsynet godkendte Energinets metode for reguleret pris den 22. september 2021. Afgørelsen kan findes [her](#)

- 4) Administrations- og fællesudgifter, og
- 5) Afskrivninger og rimelig forrentning af investeret kapital.

Disse omkostninger skal dokumenteres af virksomhederne ved revisorerklæring på forlangende af Energinet.

Energinet vurderer, at Cost Plus vil finde anvendelse i forbindelse med at bestemme omkostninger til i omegnen af 16 mio. kr. årligt, heraf 10 mio. kr./år til afhjælpende foranstaltninger og 6 mio. kr./år til reguleret pris.

METODENS INDHOLD

ANVENDELSESOMRÅDE

Metoden for Cost Plus finder anvendelse, når Energinet gennemfører afhjælpende tiltag i medfør af § 27 b, stk. 3 i elforsyningsloven og SOGL art. 21.

Cost Plus metoden anvendes derudover, hvis der ingen bydere er på den pågældende ydelse, og Energinet derfor er nødsaget til at foretage et afhjælpende tiltag.

Metoden for Cost Plus anvendes også som minimumsbetaling i forhold til metoden for reguleret pris baseret på historiske priser, samt til at bestemme en pris, når der, for den pågældende ydelse, ikke kan findes en historisk pris.

DOKUMENTATION AF OMKOSTNINGER

Det følger af metoden, at virksomheder skal dokumentere omkostninger ved revisorerklæring på forlangende af Energinet.

Det er virksomhedernes ansvar at gøre opmærksom på, hvis de finder, at den historiske pris bestemt efter metode for reguleret pris, ligger under Cost Plus prisen, dvs. minimumsbetalingen, og derfor ønsker, at prisen bestemmes efter metode for Cost Plus

Baggrundsnotat og vejledning til den anmeldte metode angiver processen for, hvordan Cost Plus beløbet bliver fastsat.

Virksomhederne skal sende en opgørelse til Energinet over, hvilke omkostninger de har haft i forbindelse med et afhjælpende tiltag eller levering af et produkt, hvor der efter metoden for reguleret pris skal anvendes en Cost Plus-pris. Herefter gennemgår Energinet materialet og sikrer, at det stemmer overens med bestemmelserne i metoden for Cost Plus. Når beløbet er fastlagt, fakturerer virksomhederne betalingen, som skal ske senest 30 kalenderdage efter, at Energinet har modtaget den endelige faktura.

BEREGNING AF COST PLUS-PRISEN

Den anmeldte metode indeholder en detaljeret gennemgang af de forskellige omkostninger, som er gældende for udregning af en Cost Plus pris ved både afhjælpende tiltag og reguleret pris i medfør af systemansvarsbekendtgørelsens § 35, stk. 1.

Det bemærkes, at Energinet har anmeldt en række justeringer og præciseringer i metoden og vejledningen hertil (jf. bilag 5) på baggrund af høringssvarene fra Dansk Energi

(bilag 3) og Ørsted (bilag 4) i Forsyningstilsynets offentlige høring over den anmeldte metode.

Endvidere har Energinet anmeldt justeringer af metoden (jf. bilag 8) på baggrund af Ørstedes høringssvar (bilag 7) i forbindelse med Forsyningstilsynets offentlige høring af udkast til afgørelse. Disse justeringer vedrører metodens afsnit 1.1, hvor ordene "i tilfælde af afhjælpende tiltag" udgår, idet der ikke er grund til at differentiere mellem anvendelse af metoden i forbindelse med afhjælpende tiltag og anvendelsen i forbindelse med reguleret pris her. Tilsvarene udgår disse ord i metodens afsnit 3.2.1 og 3.2.2. Formuleringerne i de nævnte afsnit kommer således til at gælde både i tilfælde, hvor Cost Plus anvendes i forbindelse med afhjælpende tiltag, og hvor cost plus anvendes i stedet for afregning efter reguleret pris.

1) Omkostninger til brændsel og andre opstartsrelaterede omkostninger:

Cost Plus prisen omfatter diverse variable opstartsrelaterede omkostninger samt forbrugt brændsel, opgjort efter samme regnskabsmæssige princip som virksomheden normalt anvender. I tilfælde af at Cost Plus metoden anvendes som følge af afhjælpende tiltag, kan omkostninger til at få anlægget ud af mølpose (udpakning) og omkostninger til genkonservering og omkostninger til påkrævede eftervisninger af anlægsegenskaber også inkluderes.

Øvrige dokumenterbare omkostninger til brændsel og opstart, som vurderes relevante, kan også omfattes af Cost Plus-prisen.

2) Indtægter og omkostninger ved salg af elektricitet og varme:

Kompensationsbeløbet reduceres af indtægterne ved salg af produkter forbundet med levering af den pågældende ydelse og forhøjes af udgifter på markeder for elektricitet og varme.

Det bemærkes, at hvis varmeproduktion kan holdes adskilt som sideordnet aktivitet, indgår indtægter og udgifter fra varmeproduktion ikke i kompensationen.

På baggrund af høringssvaret fra Dansk Energi til metoden (bilag 3), foreslår Energinet, at metodens afsnit 3.2.2. ændres således:

"I tilfælde af, at Cost Plus metoden anvendes som følge af afhjælpende tiltag kan nedenstående varmeindtægter og -omkostninger inkluderes.

Hvis varmeproduktion kan holdes adskilt som sideordnet aktivitet, indgår indtægter og udgifter fra varmeproduktion ikke i kompensationen.

Hvis varmeproduktionen ikke kan holdes adskilt som sideordnet aktivitet vil Indtægter og udgifter fra varmeproduktion indgå i kompensationen, hvis de samlet set er negative".

Energinet har på baggrund af Ørstedes høringssvar til udkast til afgørelse (bilag 7) foretaget justeringer i metoden, så det kommer til at fremgå klart af metoden og eksemplerne i vejledningen, at kun indtægter fra salg af elektricitet og systemydelse med utvetydig og direkte sammenhæng til levering af den Cost Plus afregnede ydelse kan fradrages i kompensationen.

Indtægterne ved salg af elektricitet, tillige med indtægter fra alle former for systemydelser, samt væren til rådighed (i drift/driftsklar) i disse markeder, der er en del af leveringen af den pågældende ydelse, reduceres af kompensationsbeløbet.

Når metoden anvendes som følge af afhjælpende tiltag, kompenserer Energinet markedsaktørerne for udgifter, såsom negative markedspriser, samt ubalanceafregninger og dårligere afregning på markedet ved flytning af produktionsperiode krævet af tiltaget.

3) Omkostninger til drift og vedligehold, herunder direkte henførbare personaleomkostninger:

Alle faste omkostninger til drift og vedligehold, som kan henføres til leverancen af den pågældende ydelse, kan indregnes. Ved beregning af omkostningselementer, der ikke entydigt kan henføres til en periode, anvendes et gennemsnit for de seneste tre år for at finde frem til en standard timepris; hvis dette ikke er muligt, anvendes der priser, så langt tilbage der er mulighed for.

Direkte henførbare personaleomkostninger, faste driftsomkostninger og afskrivninger på anlægget og omkostninger til drift og vedligehold relateret til den ønskede driftstilstand inkluderes i kompensationsbeløbet i tilfælde af anvendelse af Cost Plus metoden ved både reguleret pris og afhjælpende tiltag.

Følgende omkostninger inkluderes også i forbindelse med afhjælpende tiltag: Omkostninger til forebyggende eller afhjælpende foranstaltninger, der er nødvendige for at opretholde den ønskede driftstilstand, omkostninger ved bestilte opgaver, der ikke kan gennemføres, men ikke kan aflyses, og omkostninger til reparationer, der kan henføres direkte til udskydelsen af revision.

Øvrige omkostninger til drift og vedligehold, som dokumenteres af en aktør og vurderes relevante, kan også omfattes af Cost Plus-prisen.

4) Administrations- og fællesudgifter:

Energinet kompenserer de administrations- og fællesudgifter, der kan tilregnes den periode anlægget leverer den pågældende ydelse, dvs. de henførbare administrationsudgifter svarende til den andel af årets timer, anlægget leverer den pågældende ydelse.

Det følger af metoden, at en virksomhed, der ønsker dette, kan fastsætte administrations- og fællesudgifter til 10 kr./ MWh, som alternativ til en opgørelse fra virksomheden. Hvis leverancen af den pågældende ydelse ikke medfører en leverance af aktiv energi (MW), udregnes en ækvivalent ud fra anlæggets nominelle effekt og den andel heraf, der lægges beslag på under levering af den pågældende ydelse.

5) Afskrivninger og rimelig forrentning af investeret kapital.

Afskrivninger behandles som en fast omkostning. Til behandling af afskrivninger anvendes der et gennemsnit af driftstimer for de seneste tre år eller så langt tilbage, der er mulighed for, hvis der ikke findes tre år, for at finde frem til en standard timepris.

Ifølge metoden pålægges der en rimelig forrentning af investeret kapital til de dokumenterede omkostninger. Forrentningen pålægges den bogførte værdi.

Metoden fastsætter forrentningen på baggrund af Forsyningstilsynets beregning af netvirksomhedernes forrentningsramme, som siden 2018 er blevet opdateret hvert 5. år³. Forrentningen ved anvendelse af Cost Plus ved afhjælpende tiltag er i perioden 2018-2022 fastsat til 3,66 pct. Denne sats vil blive ændret i overensstemmelse med Forsyningstilsynets kommende fastsættelse af forrentningen for netselskaberne for næste reguleringsperiode (2023-2027).

Forrentningen ved anvendelse af Cost Plus ved brug af reguleret pris er WACC-renten for netvirksomhederne plus et risikotillæg på 4 pct.-point, dvs. 7,66 pct. i alt i perioden 2018-2022.

Risikotillægget er skønsmæssigt fastsat på baggrund af PwCs undersøgelse markedsrisikopræmien blandt danske virksomheder med en gennemsnitlig risikoprofil⁴ samt Energinets erfaring med den hidtidige anvendelse af Cost Plus. Samlet set estimerer PwC størrelsen på WACC for en børsnoteret virksomhed med en gennemsnitlig risikoprofil til i perioden 2013-2020 til at være mellem 7 pct. og 10 pct.

SAGENS PARTER

I forbindelse med sagens behandling hos Forsyningstilsynet, har tilsynet vurderet, hvem der kan anses som part(er) i sagen. Forsyningstilsynet anser Energinet Systemansvar A/S (CVR nr. 39314959) som part i sagen i forvaltningsretlig forstand, idet Energinet Systemansvar A/S som led i varetagelsen af sit ansvar for forsyningssikkerheden har anmeldt en metode for betaling efter Cost Plus.

Forsyningstilsynet lægger i den sammenhæng til grund, at Myndighedsenheden hos Energinet, som er en del af Energinets koncern-moderselskab som selvstændig offentlig virksomhed (SOV) (CVR nr. 28980671), er partsrepræsentant for Energinet Elsystemansvar.

PARTSHØRING OG OFFENTLIG HØRING

OFFENTLIG HØRING AF ENERGINETS ANMELDELSE

Energinet har haft et udkast til anmeldelse i offentlig høring for perioden fra den 6. august 2020 til den 7. september 2020. Energinet modtog hørings svar fra Ørsted, som er vedlagt som bilag til bilag 2.

Forsyningstilsynet har haft Energinets anmeldelse i offentlig høring i perioden fra den 4. juni 2021 til den 2. juli 2021. Dansk Energi (bilag 3) og Ørsted (bilag 4) afgav hørings svar, som Energinet har haft i partshøring og kommenteret i et partshøringsnotat af 12. juli 2021 (bilag 5).

³ En nærmere beskrivelse af Forsyningstilsynets fastsættelse af net-selskabernes forrentning kan findes [her](#)

⁴ Analysen kan findes her: <https://www.pwc.dk/da/publikationer/2020/vaerdiansaettelse-af-virk-pub.pdf>

Dansk Energi finder, at de økonomiske konsekvenser for varmeproduktionen, der følger af et afhjælpende tiltag, bør kompenseres, uanset hvilken regnskabsmæssig og organisatorisk sammenhæng, der er mellem varme- og elproduktion, jf. bilag 3. Energinet har på baggrund heraf foretaget en præcisering i metodens afsnit 3.2.2, jf. bilag 5, således at det fremgår, at indtægter og udgifter fra varmeproduktion ikke indgår i kompensationen, hvis varmeproduktion kan holdes adskilt som sideordnet aktivitet. Er dette ikke tilfældet, vil indtægter og udgifter fra varmeproduktion indgå i kompensationen, hvis de samlet set er negative, indgår.

Ørsted finder, at beskrivelse af kompensationsprocessen ikke er konsekvent, at angivelsen af fordelingsnøgle vedrørende administration- og fællesudgifter er upræcis, at der er en manglende indregning af indeksering samt at der er manglende fleksibilitet ved opgørelsen af forrentning af den investerede kapital, jf. bilag 4.

Energinet har på den baggrund foretaget en præcisering af metodens beskrivelse af kompensationsprocessen samt en ændring af baggrundsnotatet vedrørende udbetaling af a conto beløb, jf. bilag 5, således at det fremgår, at det er virksomheden som sender en opgørelse for den pågældende ydelse til Energinet samt at Energinet vil udbetale et acontobeløb når man har modtaget en opgørelse for levering af den pågældende ydelse. Når afregningen er endelig, vil acontobeløbet blive opgjort.

PARTSHØRING OG OFFENTLIG HØRING AF UDKAST TIL AFGØRELSE

Forsyningstilsynet har haft udkast til afgørelse i partshøring og offentlig høring for perioden 6. oktober 2021 til 29. oktober 2021.

Der indkommet partshøringssvar fra Energinet (bilag 6) samt høringssvar fra Ørsted (bilag 7).

Energinet meddeler i partshøringssvaret (bilag 6), at Energinet ikke har bemærkninger til udkast til afgørelse.

Ørsted anfører i sit høringssvar bl.a., at metoden i flere tilfælde differentierer mellem omkostninger, der kan indregnes alt efter, om metoden anvendes i forbindelse med afhjælpende tiltag eller i forbindelse med reguleret pris uden at sontringen er relevant.

Ørsted anfører endvidere, at man ikke finder, at der er grundlag for at begrænse indregning af omkostninger til afhjælpende foranstaltninger til at holde et anlæg driftsklar og øvrige omkostninger til situationer, hvor Cost Plus anvendes til afregning af afhjælpende tiltag (beordringer). Endvidere bør aktøren kunne medtage øvrige omkostninger, der er saglige og dokumenterbare, i Cost Plus afregningen.

Endelig anfører Ørsted, at det også bør fremgå klart af metoden og eksemplerne i vejledningen, at kun indtægter fra salg af elektricitet og systemydelser med utvetydig og direkte sammenhæng til levering af den cost plus afregnede ydelse kan fradrages i kompensationen, samt at anvendelsen af cost plus afregning ikke begrænses til senest to måneder efter leveringen.

Forsyningstilsynets bemærkninger til de modtagne høringssvar fremgår i relevant omfang af begrundelsen for afgørelsen.

RETSGRUNDLAG

ELFORSYNINGSLOVEN (LOVBEKENDTGØRELSE NR. 984 AF 12. MAJ 2021)

Elforsyningslovens § 1, stk. 1 og 2, angiver, at lovens formål er bl.a. at sikre forbrugerne adgang til billig elektricitet og skabe konkurrence på markeder:

§ 1. Lovens formål er at sikre, at landets elforsyning tilrettelægges og gennemføres i overensstemmelse med hensynet til elforsyningssikkerhed, samfundsøkonomi, miljø og forbrugerbeskyttelse. Loven skal inden for denne målsætning sikre forbrugerne adgang til billig elektricitet og fortsat give forbrugerne indflydelse på forvaltningen af elsektorens værdier.

Stk. 2. Loven skal i overensstemmelse med de i stk. 1 nævnte formål særligt fremme en bæredygtig energianvendelse, herunder ved energibesparelser og anvendelse af kraftvarme, vedvarende og miljøvenlige energikilder, samt sikre en effektiv anvendelse af økonomiske ressourcer og skabe konkurrence på markeder for produktion og handel med elektricitet.

Det fremgår af elforsyningslovens §27 a, at Energinet anvender markedsbaserede metoder ved anskaffelse af ydelser for at opretholde det fastsatte niveau for elforsyningssikkerhed:

§ 27 a. Energinet har ansvaret for at opretholde det fastsatte niveau for elforsyningssikkerhed og for at overvåge udviklingen heraf.

Stk. 2. Ved anskaffelse af energi og andre ydelser til at opretholde det fastsatte niveau for elforsyningssikkerhed anvender Energinet markedsbaserede metoder, jf. dog regler fastsat i medfør af § 27 d, stk. 1, 2. pkt. Er der kun én virksomhed, der tilbyder ydelser omfattet af 1. pkt., anvender Energinet regulerede priser til betaling for ydelser.

I medfør af elforsyningslovens § 27 c, stk. 2, skal Energinet yde rimelig betaling for visse ydelser:

Stk. 2. Energinet yder rimelig betaling for ydelser relateret til, at godkendte driftsstop af transmissions- eller elproduktionsanlæg kræves udskudt eller fremrykket, jf. § 27 b, stk. 1, til, at elproduktionsanlæg kræves holdt driftsklare, jf. § 27 b, stk. 3, eller til beslutninger om ændringer af planer eller aktivering af afhjælpende tiltag i medfør af Europa-Kommissionens forordning om fastsættelse af retningslinjer for drift af elektricitetstransmissionssystemer.

Det fremgår af de almindelige bemærkninger til lovforslag 2017/1 LSF 165 som fremsat den 28. februar 2018, at:

Den foreslåede nyaffattelse indebærer, at indgreb i aktørers råderet over anlæg, skal afregnes mod en rimelig betaling. Med rimelig betaling henvises til, at betalingen bør modsvare, den betaling aktøren kunne have opnået ved at afsætte produktet på et konkurrencemarked. Herunder at betalingen som minimum dækker omkostninger til eventuelt brændsel og eventuelt salg af elektricitet og varme, drift og vedligehold, administrations-/fællesudgifter, afskrivninger og forrentning af investeret kapital.

Bestemmelsen om at Energinet skal betale for indgreb, skal sikre, at Energinet anvender indgrebet ud fra en afvejning af omkostninger og gevinst ved indgrebet. Gennem betalingen sikres klare og transparente prissignaler, der synliggør behovet for de nødvendige egenskaber til at sikre elforsynings sikkerheden. Investorer har behov for gennemsigtighed af de produkter, der er behov for til at understøtte elforsynings sikkerheden, herunder de behov, der fremskaffes ved tvangslignende indgreb. Kun herved skabes grundlag for et investeringsincitament til at sikre tilvejebringelsen af disse produkter fremadrettet.

Rimelig betaling gennem konkurrencelignende priser, også når ikke-markedstiltag anvendes, sikrer en omkostningseffektiv tilvejebringelse af ydelser og understøttelse af innovation. Innovationen skal sikre, at markedet også i 2030 kan levere elforsynings sikkerhed i et energisystem med 50 pct. vedvarende energi.

Det følger af elforsyningslovens § 28, stk. 2, nr. 16, at Energinet skal anvende gennem-sigtige, ikkediskriminerende, markedsbaserede metoder ved anskaffelse af den energi, den anvender til at udføre sit hverv.

Stk. 2. Energinet skal udføre følgende opgaver:

[...]

16) Anvende gennem-sigtige, ikkediskriminerende, markedsbaserede metoder ved anskaffelse af den energi, den anvender til at udføre sit hverv.

Elforsyningslovens § 73 a, stk. 1, blev indsat i elforsyningsloven ved lov nr. 494 af 9. juni 2004 og angår Forsyningstilsynets godkendelse af Energinets metoder for fastsættelse af priser og betingelser for at anvende transmissions- og distributionsnet:

§ 73 a. Priser og betingelser for anvendelse af transmissions- og distributionsnet fastsættes af de kollektive elforsyningsvirksomheder efter offentliggjorte metoder, som er godkendt af Forsyningstilsynet.

LOV OM FORSYNINGSTILSYNET (LOV NR. 690 AF 8. JUNI 2018)

§ 1 i Lov om Forsyningstilsynet fastsætter lovens formål og anvendelsesområde:

§ 1. Forsyningstilsynet skal sikre et stærkt og effektivt til- syn med forsyningssek- torerne. Forsyningstilsynet skal navnlig sikre forbrugernes interesser i forsynings- sektorerne ved at arbejde for høj effektivitet, lavest mulige forbrugerpriser på kort

og lang sigt, en sikker og stabil forsyning samt en omkostningseffektiv teknologiudvikling og en omkostnings- effektiv grøn omstilling.

Stk. 2. Forsyningstilsynet skal tilrettelægge sin drift og opgavevaretagelse med henblik på

- 1) at varetage administrationen af reguleringen og tilsynet med forsyningssektorerne effektivt i overensstemmelse med sektorlovgivningen,*
- 2) at analysere og overvåge forsyningssektorerne med henblik på at skabe genomsigtighed i disse forsyningssektorer,*
- 3) at bidrage til, at reguleringen for forsyningssektorerne fremmer de målsætninger, som er fastlagt i sektorlovgivningen og giver stabile rammebetingelser for forsyningsvirksomhederne, og*
- 4) at skabe effektive integrerede markeder for forsyning i overensstemmelse med national lovgivning og EU-regulering.*

LOV OM ENERGINET (LOVBEKENDTGØRELSE NR. 118 AF 6. JUNI 2020 SOM ÆNDRET VED BL.A. LOV OM ÆNDRING AF LOV OM ENERGINET, LOV OM ELFORSYNING OG LOV OM NATURGASFORSYNING (LOV NR 2211 AF 29. DECEMBER /2020)

§ 2, stk. 1 i Lov om Energinet angår Energinets formål:

§ 2. Energinets formål er at eje, drive og udbygge overordnet energiinfrastruktur og varetage opgaver med sammenhæng hertil og herved bidrage til udviklingen af en klimaneutral energiforsyning. Energinet skal varetage hensyn til forsynings-sikkerhed, klima og miljø samt sikre åben og lige adgang for alle brugere af net-tene og effektivitet i sin drift.

SYSTEMANSVARSBEKENDTGØRELSE (BEKENDTGØRELSE OM SYSTEM-ANSVARLIG VIRKSOMHED OG ANVENDELSE AF ELTRANSMISSIONSNET-TET M.V., BEK NR. 1067 AF 28. MAJ 2021)

Systemansvarsbekendtgørelsen er udstedt med hjemmel i bl.a. elforsyningslovens § 27 d, stk. 1, hvorefter klima-, energi- og forsyningsministeren fastsætter nærmere regler om indhold og udførelse af de opgaver, som påhviler Energinet i medfør af §§ 27 a og 27 c.

Det fremgår af systemansvarsbekendtgørelsens § 28, at Energinet skal anvende markedsbaserede metoder ved anskaffelse af ydelser til opretholdelse af det fastsatte niveau for elforsynings-sikkerhed, samt skabe rammer for transparente, ikke-diskriminerende og teknologineutrale markeder med henblik på omkostningseffektivitet:

§ 28. Ved anskaffelse af energi og andre ydelser til opretholdelse af det fastsatte niveau for elforsynings-sikkerhed, anvender Energinet markedsbaserede metoder, jf. § 27 a, stk. 2, 1. pkt., i lov om elforsyning.

Stk. 2. Kravet i stk. 1 om anskaffelse af energi og andre ydelser via markedsbaserede metoder, finder ikke anvendelse på:

- 1) ydelser der dækkes via fuldt integrerede netkomponenter,
- 2) på ikkefrekvensrelaterede systembærende ydelser, hvis Forsyningstilsynet har meddelt fritagelse herfra, jf. § 29, eller
- 3) på andre ydelser, som ikke er mulige at markedsføre, og som ikke er ikkefrekvensrelaterede systembærende ydelser eller balanceringsydelser.

Stk. 3. Energinets anskaffelse af energi og andre ydelser skal svare til behovet angivet i en begrundet behovsvurdering udarbejdet i medfør af § 30.

Stk. 4. Energinet skal sikre en omkostningseffektiv tilvejebringelse af ydelser på lang sigt ved i videst mulig omfang at skabe rammer for transparente, ikke-diskriminerende og teknologineutrale markeder.

Systemansvarsbekendtgørelsens § 31 angiver, at Energinet definerer og eventuelt efterfølgende ændrer rammerne for anskaffelse af en efterspurgt ydelse for at skabe konkurrence:

§ 31. Energinet gennemfører en proces der sikrer, at virksomheder, der ønsker at levere en efterspurgt ydelse, opfylder de fastsatte krav for levering af ydelsen på leveringstidspunktet.

Stk. 2. Energinet definerer rammer for anskaffelse af ydelser i en nærmere bestemt enhed, tidsrum og område med udgangspunkt i det samlede behov, jf. § 30.

Stk. 3. Såfremt ingen eller kun én virksomhed kan tilbyde en efterspurgt ydelse, skal Energinet vurdere, om definitionen af rammerne for anskaffelse af ydelsen, jf. stk. 2, eller de fastsatte krav, jf. stk. 1, kan ændres, med henblik på at flere virksomheder kan tilbyde den efterspurgte ydelse i overensstemmelse med § 28, stk. 4.

Systemansvarsbekendtgørelses § 33, stk. 1, henviser til elforsyningslovens § 27 a, stk. 2, 2. pkt. om anvendelse af regulerede priser. § 33, stk. 2, omhandler Energinets udarbejdelse af en eller flere metoder for reguleret pris, der skal modsvare en konkurrencebaseret pris, tage udgangspunkt i de historiske markedspriser og ikke være lavere end Cost Plus-prisen:

§ 33. Når der kun er én virksomhed, der tilbyder ydelser til opretholdelse af det fastsatte niveau for elforsyningsikkerhed, anvender Energinet regulerede priser til betaling for ydelser, jf. § 27 a, stk. 2, 2. pkt., i lov om elforsyning.

Stk. 2. Energinet udarbejder en eller flere metoder til beregning af den regulerede pris. Udgangspunktet for metoden eller metoderne er følgende:

- 1) Prisen skal så vidt muligt modsvare den betaling, der ville have været opstået ved konkurrence.
- 2) Prisen skal så vidt muligt tage udgangspunkt i de historiske markedspriser for en sammenlignelig ydelse og tidsperiode.
- 3) Betalingen bør ikke være lavere end de dokumenterbare omkostninger ved at levere ydelsen, hvilket bør fastsættes efter Cost Plus-metoden, jf. § 35.

Stk. 3. Energinet anmelder metoden for den regulerede pris til Forsyningstilsynet til godkendelse i overensstemmelse med § 73 a i lov om elforsyning.

Princippet for rimelig betaling for afhjælpende tiltag ved metoden for Cost Plus fastlægges i systemansvarsbekendtgørelses § 34:

§ 34. Energinet yder rimelig betaling for ydelser omfattet af § 27 c, stk. 2, i lov om elforsyning.

Stk. 2. Energinet bør fastsætte betalingen efter metoden Cost Plus, jf. § 35.

Stk. 3. Energinet udarbejder en metode til fastsættelse af betalingen. Energinet anmelder metoden til Forsyningstilsynet til godkendelse i overensstemmelse med § 73 a i lov om elforsyning.

Systemansvarsbekendtgørelses § 35 indikerer, hvilke dokumenterbare omkostninger der skal omfattes af betaling efter Cost Plus:

§ 35. Cost Plus bør som minimum omfatte følgende dokumenterbare omkostningselementer:

- 1) omkostninger til brændsel og andre opstartsrelaterede omkostninger,*
- 2) indtægter og omkostninger ved salg af elektricitet og varme,*
- 3) omkostninger til drift og vedligehold, herunder direkte henførbare personaleomkostninger og afhjælpende foranstaltninger til at holde anlægget driftsklar med de ønskede betingelser,*
- 4) administrations- og fællesudgifter, og*
- 5) afskrivninger og rimelig forrentning af investeret kapital.*

Stk. 2. Virksomheder skal på forlangende fra Energinet dokumentere omkostninger ved revisorerklæring.

Energinet afrapporterer til Energistyrelsen omkring anvendelse af afhjælpende tiltag og relevante omkostninger i medfør af systemansvarsbekendtgørelses § 36:

§ 36. Energinet skal hvert kvartal sende en rapport til Energistyrelsen, som begrundes og redegøres for betalingen for tiltag efter § 27 c, stk. 2, i lov om elforsyning.

Stk. 2. Rapporten skal bl.a. redegøre for:

- 1) en periode som dækker de forudgående 12 måneder,*
- 2) betalingen for energi og andre ydelser, herunder mængde og periode, og*
- 3) energi og andre ydelser leveret til Energinet uden markedsbaseret indkøb, herunder mængde og periode.*

FORSYNINGSTILSYNETS BEGRUNDELSE FOR AFGØRELSEN

VURDERINGSGRUNDLAGET

Det følger af systemansvarsbekendtgørelsens § 34, stk. 3, at Energinet anmelder metoden for Cost Plus til Forsyningstilsynet til godkendelse i overensstemmelse med § 73 a i lov om elforsyning,

Energinet skal anvende markedsbaserede metoder ved anskaffelse af ydelser til opretholdelse af det fastsatte niveau for elforsyningssikkerhed, jf. 27 a, stk. 2, 1. pkt., i lov om elforsyning og § 38, stk. 1 i systemansvarsbekendtgørelsen. Efter elforsyningslovens § 28, stk. 2, nr. 16, skal Energinet anvende gennemsigtige, ikke-diskriminerende og markedsbaserede metoder ved anskaffelse af den energi, Energinet anvender til at udføre sit hverv.

Forsyningstilsynet har i tidligere sager, hvor tilsynet har skullet vurdere, om Energinets metoder for indkøb af energi og andre ydelser til opretholdelse af systemsikkerheden kunne godkendes efter elforsyningslovens § 73 a, stk. 1, materielt vurderet, om disse metoder var markedsbaserede, gennemsigtige og ikke-diskriminerende, jf. elforsyningslovens § 27 a, stk. 2, 1. pkt., sammenholdt med elforsyningslovens § 28, stk. 2, nr. 16.

Når det gælder den anmeldte metode for Cost Plus, vil Forsyningstilsynet skulle vurdere metodens markedsmæssighed ved inddragelse af de kriterier, der omhandler Cost Plus, og som er indeholdt i elforsyningsloven og systemansvarsbekendtgørelsen.

Det fremgår således af § 27 a, stk. 2, 2. pkt., i lov om elforsyning, at Energinet anvender regulerede priser i situationer, hvor der kun er én virksomhed, der tilbyder ydelser for at opretholde det fastsatte niveau for elforsyningssikkerhed.

Systemansvarsbekendtgørelsens § 33, stk. 1, henviser til elforsyningslovens § 27 a, stk. 2, 2. pkt. om anvendelse af regulerede priser. Det fremgår af systemansvarsbekendtgørelsens § 33, stk. 2, at den regulerede pris så vidt muligt skal modsvare en konkurrencebaseret pris, så vidt muligt skal tage udgangspunkt i de historiske markedspriser for sammenlignelige tidsperioder og ydelser, ligesom betalingen ikke *"bør være lavere end de dokumenterbare omkostninger ved at levere ydelsen, hvilket bør fastsættes efter Cost Plus-metoden, jf. [systemansvarsbekendtgørelsens] §35"*.

Det fremgår videre af elforsyningslovens § 27 c, stk. 2, at Energinet skal yde en rimelig betaling for ydelser relateret til at godkendte driftsstop af transmissions- eller elproduktionsanlæg kræves udskudt eller fremrykket. Det gælder endvidere situationer, hvor elproduktionsanlæg kræves holdt driftsklare eller til beslutninger om ændringer af planer eller aktivering af afhjælpende tiltag. Den rimelige betaling efter elforsyningslovens § 27 c, stk. 2, skal efter systemansvarsbekendtgørelsens § 34, stk. 2, fastsættes efter Cost Plus metoden, jf. bekendtgørelsens § 35. Metoden skal efter bekendtgørelsens § 34, stk. 3, anmeldes til Forsyningstilsynets godkendelse efter elforsyningslovens § 73 a.

På baggrund heraf vil Forsyningstilsynet materielt vurdere metoden for Cost Plus efter systemansvarsbekendtgørelsens §§ 34-35.

Videre vil Forsyningstilsynet materielt vurdere, om metoden for Cost Plus lever op til kriterierne om gennemsigtighed og ikke-diskrimination som fastsat i elforsyningslovens § 28, stk. 2, nr. 16. Metoden for Cost Plus er således en metode, som Energinet anvender til at udføre sit hverv.

VURDERING AF METODEN EFTER ELFORSYNINGSLovens § 27 A, STK. 2, 2. PKT. OG SYSTEMANSVARSBEKENDTGØRELSENS § 35.

På baggrund af kravene til metoden for Cost Plus i systemansvarsbekendtgørelsens § 35 vil Forsyningstilsynet i det følgende vurdere den anmeldte metode i forhold til følgende:

- Anvendelsesområdet for Cost Plus, jf. elforsyningslovens §§ 27 a, stk. 2, 2. pkt., 27 c, stk. 2 og systemansvarsbekendtgørelsens §§ 33, 34 og 35.
- Cost Plus afregningen, jf. §§ 34-35 i systemansvarsbekendtgørelsen.

ANVENDELSESOMRÅDE FOR COST PLUS

Det fremgår af anmeldelsen, at metoden for Cost Plus finder anvendelse, når Energinet gennemfører afhjælpende tiltag i medfør af § 27 b, stk. 3 i lov om elforsyning og SOGL art. 21 om fastsættelse af retningslinjer for drift af elektricitetstransmissionssystemer. Metoden for Cost Plus omfatter alle forbrugs- og produktionsteknologier, som Energinet kan anvende til afhjælpende tiltag.

Cost Plus metoden anvendes også, hvis der ved et udbud af en systemydelse ikke er bydere til den pågældende ydelse, og Energinet derfor er nødsaget til at foretaget et afhjælpende tiltag.

Dele af metoden omfatter desuden anlæg, der deltager i udbud, som i medfør af systemansvarsbekendtgørelsens § 33, stk. 1, skal afregnes efter metoden for reguleret pris på grund af for få bydere. I disse tilfælde bør den regulerede pris ikke være lavere end de dokumenterbare omkostninger, fastsat efter Cost Plus, jf. systemansvarsbekendtgørelsen § 33, stk. 2, nr. 3.

Endelig anvendes metoden for Cost Plus som grundlag for en reguleret pris, når der ikke findes en historisk pris for den pågældende ydelse.

Forsyningstilsynet finder, at Energinets fastlæggelse af anvendelsesområdet for metoden for Cost Plus er i overensstemmelse med elforsyningslovens §§ 27 a, stk. 2, 2. pkt., 27 c, stk. 2 og systemansvarsbekendtgørelsens §§ 33, stk. 2, nr. 3, 34, stk. 1 og 2. Forsyningstilsynet lægger herved til grund, at metodens anvendelsesområde dækker de situationer, der er angivet i elforsyningsloven og nærmere fastlagt i systemansvarsbekendtgørelsen.

FASTLÆGGELSE AF COST PLUS BETALING

De nærmere elementer, der som minimum skal indgå i en fastsættelse af betaling efter Cost Plus metoden, er fastlagt i systemansvarsbekendtgørelsens § 35:

Forsyningstilsynet vil nedenfor først vurdere omkostningselementerne (inklusiv afskrivninger) i metoden for Cost Plus, jf. systemansvarsbekendtgørelsens § 35, og derefter metodens fastsættelse af en rimelig forrentning.

Omkostninger

Forsyningstilsynet vurderer, at metodens omkostningselementer er i overensstemmelse med systemansvarsbekendtgørelsen § 35. Forsyningstilsynet lægger herved til grund, at metodens omkostningselementer svarer til omkostningselementerne i systemansvarsbekendtgørelsens § 35.

Energinet har i sit partshøringssvar (bilag 8) anmeldt ændringer i formuleringen af metodens afsnit 1.1, 3.2.1 og 3.2.2 på baggrund af Ørstedes høringssvar (bilag 7). Ændringerne medfører, at ordene "i tilfælde af afhjælpende tiltag" udgår. Tilsvarene udgår disse ord i metodens afsnit 3.2.1 og 3.2.2. Formuleringerne i de nævnte afsnit kommer således til at gælde både i tilfælde, hvor Cost Plus anvendes i forbindelse med afhjælpende tiltag, og hvor cost plus anvendes i stedet for afregning efter reguleret pris.

Forsyningstilsynet finder, at de anmeldte ændringer er saglige og i overensstemmelse med systemansvarsbekendtgørelsens § 35. Forsyningstilsynet lægger herved vægt på, at der ikke er grundlag for at skelne mellem anvendelsen af Cost plus i forbindelse med afhjælpende tiltag og anvendelsen af Cost plus i stedet for afregning efter reguleret pris.

Forsyningstilsynet finder endvidere, at der ikke er grundlag for generelt at tillade såkaldte øvrige omkostninger medtaget i afregningen efter cost plus som anbefalet i Ørstedes høringssvar (bilag 7). Metodens omkostningselementer er omfattende, og må umiddelbart forventes at kunne rumme de nødvendige omkostninger, der efter en saglig vurdering kan indgå i afregningen efter cost plus.

Det bemærkes endvidere, at Energinet løbende vil evaluere metoden for cost plus. Denne vurdering vil kunne give anledning til, at Energinet anmelder en ændring af metoden – eksempelvis hvis det konstateres, at der kan forekomme omkostningselementer, som der vil være et sagligt grundlag for at få dækket, men som ikke kan rummes i den metode, der godkendes med denne afgørelse.

Ørstedes bemærker endvidere (bilag 7), at der også bør kunne indregnes omkostninger til afhjælpende foranstaltninger til at holde et anlæg driftsklar og øvrige omkostninger i metoden i situationer, hvor Cost Plus anvendes til afregning efter reguleret pris, dvs. hvis der ikke kan etableres en historisk pris eller hvis der kun er et bud, jf. metode om reguleret pris.

Forsyningstilsynet bemærker, at aktøren i disse situationer reagerer på et udbud af en ydelse, foretaget af Energinet. I denne situation har aktøren frivilligt – og med fuld råderet over sit anlæg – deltaget i et udbud. Det er således aktørens eget ansvar og risiko at sikre, at der er anlæg til rådighed, der kan levere den udbudte ydelse, hvis aktøren vinder udbuddet.

Forsyningstilsynet finder derfor, at det er i overensstemmelse med systemansvarsbekendtgørelsens § 35, at metoden begrænser indregningen af drifts- og vedligeholdelsesomkostninger til at holde anlægget driftsklar til alene at gælde situationer, hvor Cost Plus metoden anvendes til betaling af afhjælpende tiltag. Disse omkostninger er således kun relevante i denne forbindelse.

Det bemærkes, at Dansk Energi i sit hørings svar til Forsyningstilsynets høring af metoden af 30. juni 2021 (bilag 3) har anført, at det er uklart, hvad der menes med sideordnet aktivitet, og at der mangler en entydig definition heraf. Dansk Energi mener endvidere, at de økonomiske konsekvenser for varmeproduktionen, der følger af et afhjælpende tiltag, bør kompenseres uanset hvilken regnskabsmæssig og organisatorisk sammenhæng, der er mellem varme- og elproduktion.

På baggrund af forslaget fra Dansk Energi (jf. bilag 3) har Energinet (jf. bilag 5) ændret metodens afsnit 3.2.2. således:

"I tilfælde af, at Cost Plus metoden anvendes som følge af afhjælpende tiltag kan nedenstående varmeindtægter og -omkostninger inkluderes.

Hvis varmeproduktion kan holdes adskilt som sideordnet aktivitet, indgår indtægter og udgifter fra varmeproduktion ikke i compensationen.

Hvis varmeproduktionen ikke kan holdes adskilt som sideordnet aktivitet vil Indtægter og udgifter fra varmeproduktion indgå i compensationen, hvis de samlet set er negative".

Forsyningstilsynet har ikke bemærkninger til den foreslåede ændring.

Ørsted bemærker, jf. bilag 7, at det bør fremgå klart af både metoden og eksemplerne i vejledningen, at kun indtægter fra salg af elektricitet og systemydelser med utvetydig og direkte sammenhæng til levering af den cost plus afregnede ydelse kan fradrages i compensationen. Energinet har anmeldt en ændring af metoden (bilag 8), der imødekommer dette.

Forsyningstilsynet har ikke bemærkninger til den anmeldte ændring.

Ørsted bemærker endvidere, jf. bilag 7, metodens formulering om, at en aktørs ønske om afregning efter Cost Plus i stedet for reguleret pris skal ske senest to måneder efter levering af ydelsen, bør udgå.

Forsyningstilsynet bemærker, at påkaldelse af cost plus såvel som opgørelse af omkostninger, afregning m.v. bør ske så tæt på leveringstidspunktet som muligt – dvs. så snart det er muligt for en aktør at opgøre kravet og dermed tage stilling til, om der er grundlag for at påkalde cost plus i situationen.

Rimelig forrentning

Systemansvarsbekendtgørelsens § 35 fastsætter, at Cost Plus skal sikre en rimelig forrentning af den investerede kapital.

I metoden fastsætter Energinet en rimelig forrentning ved brug af Cost Plus metoden i forbindelse med afhjælpende tiltag på baggrund af Forsyningstilsynets beregning af netvirksomheders forrentning, den såkaldte Weighted Average Cost of Capital-rente (WACC-renten), der er fastsat til 3,66 pct. for perioden 2018 - 2022. Rammen opdateres hvert 5 år for perioderne 2018-2022, 2023-2027, 2028-2032 osv. Metoden fastsætter endvidere, at forrentningen justeres i overensstemmelse med Forsyningstilsynets fastsættelse af netvirksomhedernes (el-distributionsselskaberne) forrentning. Det bemærkes, at Forsyningstilsynets fastsættelse af denne forrentning afspejler, at der generelt er lav risiko ved netvirksomhed.

Herudover fastlægger metoden, at forrentningen ved anvendelse af Cost Plus ved brug af reguleret pris er WACC-renten for netvirksomhederne, dvs. 3,66 pct. plus et risikotillæg på 4 pct. point. Forrentningen af investeret kapital (bogført værdi) ved anvendelse af Cost Plus ved brug af reguleret pris er derfor i perioden 2018-2022 fastsat til 7,66 pct.

Energinet begrundet dette renteniveau med, at risikoen ved at byde ind i et konkurrenceudsat marked er væsentlig højere, end risikoen forbundet med et afhjælpende tiltag, hvorfor forrentningen bør være højere. Herudover skal afregning, der sker på baggrund af en reguleret pris, i visse tilfælde tilskynde til nye investeringer. Dette er tilfældet, hvis der mangler kapacitet i markederne. Disse investeringer vil være forbundet med en risiko, som forrentningen bør afspejle i tilfælde af, at den regulerede pris overgår til en Cost Plus afregning som følge af tidligere nævnte årsager.

Energinet anfører endvidere, at forrentningen er dynamisk som følge af bl.a. renteutviklingen. Forrentningen bør derfor følge WACC-renten for netvirksomheder med et ekstra risikotillæg. Risikotillægget er fastsat til 4 pct.-point i reguleringsperioden 2018-2022. Risikotillægget bør være det samme i kommende reguleringsperioder.

Fastsættelsen af risikotillægget er baseret på Energinets tidligere erfaringer med forrentning ved indkøb, når der kun har været én byder, samt PwCs markedsanalyse, der samlet set estimerer størrelsen på WACC for en børsnoteret virksomhed med en gennemsnitlig risikoprofil til i perioden 2013-2020 at være mellem 7 pct. og 10 pct.

Ørsted anfører i høringssvaret til anmeldelsen af 2. juli 2021 (bilag 4), at Energinet med den forslåede metode kan opnå en økonomisk fordel ved at anvende afhjælpende tiltag (beordringer) fremfor markedsføring. Historisk set kan der ifølge Ørsted observeres beordringer, som strækker sig over længere perioder, hvorved beordring reelt får karakter af indkøb af den pågældende ydelse. Ørsted forslår på den baggrund, at det præciseres, at den lave forrentningssats kun anvendes i situationer, hvor de afhjælpende tiltag er relativt korte (max få dage), og såfremt Energinet er uden mulighed for at forudse disse hændelser.

Ørsted foreslår desuden, at der – i lighed med andre omkostningselementer i metoden – indsættes en mulighed for på baggrund af rimelige argumenter at ændre forrentnings-satsen til en faktisk dokumenterbar sats, såfremt virksomheden ønsker dette. Dermed gøres metoden også mere robust over for udviklingen i kapitalomkostninger.

Energinet bemærker hertil (bilag 5), at Energinet hvert kvartal skal redegøre for de afhjælpende tiltag Energinet har anvendt de seneste 4 kvartaler til Energistyrelsen. Der føres således tilsyn med Energinets anvendelse af afhjælpende tiltag. Energinet er også forpligtet til at anvende markedsbaserede metoder ved fremskaffelse af de nødvendige ydelser til at opretholde forsynings sikkerheden og har derfor ikke hjemmel til at foretage afhjælpende tiltag over en længerevarende periode. Energinet ser derfor ikke behov for præcisering i metoden. Energinet har ikke foretaget et afhjælpende tiltag siden 1. kvartal 2019, hvor den længerevarende beordring af Amagerværkets blok 3 sluttede.

Energinet vurderer, at det ikke er muligt at ændre metoden, således at virksomheder har mulighed for at anvende en dokumenterbar sats. Energinet henviser til, at der i metoden for Cost Plus, som blev anmeldt til Forsyningstilsynet den 31. maj 2019, var mulighed for at forrentningen blev opgjort ved et af virksomheden dokumenterbar sats, såfremt virksomheden ønskede sig dette. Alternativt kunne forrentningen opgøres ved et simpelt alternativ.

Energinet bemærker videre, at Forsyningstilsynet har oplyst, at det ville være yderst vanskeligt at godkende den anmeldte metode, bl.a. på baggrund af den foreslåede forrentningssats. Forsyningstilsynet uddybede dette efterfølgende og henviste til at principperne om forrentning i tilsynets rapport om Forrentningen af netvirksomhedernes fremadrettede investeringer (WACC), der blev udgivet i april 2016⁵.

Forsyningstilsynet finder, at forrentningen i en Cost Plus beregning skal afspejle to hensyn, dels hensynet til at sikre muligheden for at tiltrække potentielle leverandører og dermed medvirke til at opdyrke/fremme markedet, dels hensynet til at sikre, jf. systemansvarsbekendtgørelsens § 33, stk. 2, nr. 2, at prisen så vidt muligt skal modsvare den betaling, der ville være opstået ved konkurrence.

I det sidst nævnte hensyn ligger efter Forsyningstilsynets vurdering, at prisen (forrentningen) ikke må indeholde et element af monopolgevinst, dvs. at forrentningen afspejler den situation, at der kun er én tilbudsgiver. En sådan gevinst vil efter Forsyningstilsynets opfattelse ikke i være i overensstemmelse med elforsyningslovens formål om bl.a. at tilrettelægge elforsyningen i overensstemmelse med bl.a. samfundsøkonomi og forbrugerbeskyttelse og inden for denne målsætning sikre forbrugerne adgang til billig elektricitet, jf. elforsyningslovens § 1, stk. 1.

Forsyningstilsynet vurderer på den baggrund, at metodens fastsatte forrentning for afhjælpende foranstaltninger er i overensstemmelse med systemansvarsbekendtgørelsens § 35, henset til at metoden følger Forsyningstilsynets WACC-forrentning for netvirksomhederne.

⁵ Rapporten kan findes her: <https://forsyningstilsynet.dk/media/5009/hovedrapport.pdf>

Forsyningstilsynet lægger her vægt på, at denne forrentning ikke kan anses for urimelig ud fra hensynene til dels at tiltrække leverandører til markedet, dels at sikre at forrentningen ikke indeholder en monopolgevinst og dermed fører til forøgede forbrugerpriser. I denne vurdering indgår også, at forrentningselementet i en betaling efter Cost Plus metoden ikke kan forventes at skulle forrente hele investeringen og omkostningerne ved at drive et værk. Et værks hovedaktivitet vil således være den kommercielle drift med afsætning på engrosmarkedet for el under konkurrence, med de risici og gevinster, der ligger her. Hertil kommer, at Cost Plus beregningsmetodens omkostningsdækning for leverandørens omkostninger begrænser leverandørens risiko ved kontrakten/leverancen.

Forsyningstilsynet vurderer endvidere, at metodens fastsættelse af forrentningen inklusive det skønsmæssigt fastsatte risikotillæg ved anvendelse af Cost Plus ved brug af reguleret pris er i overensstemmelse med systemansvarsbekendtgørelsens § 35.

Forrentningen udgøres af Forsyningstilsynets WACC-forrentning for netvirksomhederne tillagt et risikotillæg begrundet i risikoen ved at byde ind i et konkurrenceudsat marked. Forsyningstilsynet vurderer således, at risikoen ved at byde ind i et konkurrenceudsat marked bør afspejle sig i fastsættelsen af forrentningen.

Energinets udgangspunkt for risikotillægget er den tidligere nævnte markedsanalyse fra PwC, der samlet set estimerer størrelsen på WACC for en børsnoteret virksomhed med en gennemsnitlig risikoprofil til i perioden 2013-2020 til at være mellem 7 pct. og 10 pct. Risikotillægget i metoden er 4 pct. point, hvilket bringer den samlede forrentning op på 7,66 pct.

Forsyningstilsynet lægger vægt på, at forrentningen i sit udgangspunkt følger Forsyningstilsynets WACC-forrentning for netvirksomhederne. Forsyningstillægget lægger endvidere vægt på, at den samlede forrentning inklusiv risikotillæg ligger i den lave ende af PwCs estimerede WACC forrentning.

VURDERING EFTER ELFORSYNINGSLovens § 28, stk. 2, nr. 16.

Det følger af elforsyningslovens § 28, stk. 2, nr. 16, at Energinet skal anvende gennemsigtige, ikke-diskriminerende, markedsbaserede metoder ved anskaffelse af den energi, den anvender til at udføre sit hverv. I det følgende vil Forsyningstilsynet derfor vurdere, om den anmeldte metode for Cost Plus er gennemsigtig og ikke-diskriminerende.

Gennemsiglighed

Energinets metode (inklusiv baggrundsnotat og vejledning) for Cost Plus beskriver den konkrete fastlæggelse af betaling efter Cost Plus – herunder også fastlæggelse af forrentningselementet – og metoden er dermed efter Forsyningstilsynets vurdering gennemsigtig med hensyn til grundlaget for fastsættelsen af betaling efter Cost Plus.

Forsyningstilsynet lægger her vægt på, at metoden dels fastlægger de omkostninger der kan indregnes i Cost Plus, dels fastlægger hvad Forsyningstilsynet vurderer som klare og gennemskuelige forrentningssatser for de forskellige situationer, hvor metoden finder anvendelse.

Forsyningstilsynet finder på den baggrund, at Energinets metode for Cost Plus opfylder kravet om gennemsigtighed.

Ikke-diskrimination

Energinets metode for Cost Plus fastlægger ensartede omkostningstyper mv., der kan indregnes i de forskellige situationer, hvor Cost Plus finder anvendelse, der gælder for alle aktører. Herudover fastlægger metoden ens forrentningssatser for alle aktører i de to situationer, hvor Cost Plus finder anvendelse – dvs. ved afhjælpende foranstaltninger og anvendelse ved brug af reguleret pris. Samtidig fastlægger metoden ensartede krav til dokumentation mv., der ligeledes er gældende for alle aktører.

Forrentningselementet er fastlagt under hensyntagen til de specifikke forskelle, der er på den ene side mellem situationer, hvor Cost Plus finder anvendelse i forbindelse med afhjælpende foranstaltninger, og på den anden side de situationer, hvor Cost Plus anvendes ved brug af reguleret pris. Forrentningssatserne er gældende for alle aktører i de to situationer, og Forsyningstilsynet finder derfor ikke, at forskellen i forrentningssats i de to situationer er udtryk for en usaglig forskelsbehandling.

Forsyningstilsynet finder endelig, at fastsættelsen af forrentningssatserne i metoden til sikrer en lige behandling af aktørerne i situationer, hvor Cost Plus finder anvendelse, idet den konkrete forrentning ikke er afhængig forhandling mellem den pågældende aktør og Energinet.

Forsyningstilsynet finder, at metoden dermed opfylder kravet til ikke-diskrimination.

OFFENTLIGGØRELSE AF AFGØRELSEN

Forsyningstilsynets afgørelse offentliggøres, jf. elforsyningslovens § 78 b, stk. 1.

KLAGEVEJLEDNING

Eventuel klage over denne afgørelse kan indbringes for Energiklagenævnet, jf. § 89, stk. 1, i elforsyningsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 984 af 12. maj 2021. Klagen skal være skriftlig og være indgivet inden 4 uger efter, at Forsyningstilsynets afgørelse er meddelt.

Klagen indgives til:

Energiklagenævnet
Nævnenes Hus
Toldboden 2
8800 Viborg
Tlf.: 72 40 56 00
E-mail: ekn@naevneneshus.dk

Energiklagenævnets kontortid kan have betydning for, om klagen er indgivet i rette tid. Nærmere information om klagefristen, hvem der kan klage (klageberettiget) og nævnets klagebehandling fremgår af Energiklagenævnes hjemmeside www.ekn.dk.

Med venlig hilsen

Carsten Smidt
Direktør