



Godkendelse af Energinets metode for reguleret pris for systemydelser

RESUMÉ

Forsyningstilsynet godkender med denne afgørelse Energinet Elsystemansvar A/S' (Energinet) metode af 16. juni 2020 med efterfølgende justeringer af 6. december 2020 og 10. marts 2021 for reguleret pris for systemydelser.

Energinet skal anvende markedsbaserede metoder til at anskaffe energi og andre ydelser til at opretholde det fastsatte niveau for elforsyningssikkerheden. Hvis der kun er én virksomhed, der tilbyder en udbudt ydelse, skal Energinet anvende reguleret pris.

Den regulerede pris skal så vidt muligt skal modsvare den betaling, der ville være opstået ved konkurrence og skal fastlægges som en historisk pris. Hvis dette ikke er muligt, fastsættes prisen efter en særskilt metode for cost plus. Energinet har anmeldt en sådan metode den 5. november 2020 (revideret anmeldelse blev anmeldt den 22. januar 2021).

Forsyningstilsynet lægger til grund, at den anmeldte metode vil finde anvendelse på eksisterende og kommende nye markeder, medmindre Energinet anmelder en særskilt metode for et særskilt marked.

Forsyningstilsynet vurderer, at anvendelsen af et gennemsnit af alle accepterede bud i markedet for den pågældende ydelse i den for markedet gældende tidsopløsning er i overensstemmelse med kravet i lovgivningen om, at en reguleret pris så vidt muligt skal afspejle den betaling, der ville være opnået ved konkurrence.

Energinets vurderinger viser ikke en generel kapacitetsmangel på markederne. Forsyningstilsynet finder derfor ikke, at der er grundlag for at indbygge et særligt investerings-signal i en reguleret pris efter den anmeldte generelle metode for reguleret pris. Et generelt investerings-signal i den generelle metode for reguleret pris kan øge Energinets omkostninger og dermed forbrugerpriserne også i tilfælde, hvor der ikke er en generel kapacitetsmangel på et marked. Energinet har endvidere mulighed for at anmelde særskilte metoder for reguleret pris for markeder, hvor der fx er eller opstår et særligt behov for at tiltrække kapacitet, eller der er andre særlige forhold, der gør sig gældende.

Forsyningstilsynet vurderer også, at den anmeldte metode opfylder kravet til "sammenlignelige ydelser" samt at metodens reviderede tids-/periodeinddeling er i overensstemmelse med kravet om, at en reguleret pris så vidt muligt skal tage udgangspunkt i historiske priser for en sammenlignelig ydelse og tidsperiode.

Metoden for reguleret pris fastlægger anvendelsesområdet for reguleret pris til situationer, hvor der kun er én byder, der tilbyder en ydelse. Reguleret pris vil ud fra dette anvendelsesområde ikke kunne anvendes i situationer med begrænset konkurrence/residualmonopol. Residualmonopol betegner en situation, hvor ingen af de indkomne bud ved et udbud kan undværes, hvis Energinets efterspørgsel skal imødekommes.

Forsyningstilsynet vil som led i sine overvågningsopgaver anmode Energinet om at afreportere anvendelsen og erfaringerne med anvendelsen af reguleret pris, herunder situationer, hvor det har været nødvendigt at anvende historiske priser, der er mere end ét år gamle. Forsyningstilsynet vil på baggrund af afrapporteringen vurdere den konkrete anvendelse af metoden for reguleret pris.

Det følger af elforsyningsloven, at en metode som den anmeldte, skal være gennemsigtig og ikke-diskriminerende.

Forsyningstilsynet vurderer, at Energinets metode for reguleret pris opfylder kravet om gennemsigtighed. Forsyningstilsynet lægger vægt på, at Energinet har udarbejdet en metode, som beskriver den konkrete udregning af en reguleret pris og giver transparens om grundlaget for fastsættelsen af konkrete regulerede priser. Energinet vil på baggrund af metoden hvert år offentliggøre de regulerede priser for de forskellige ydelser.

Forsyningstilsynet vurderer også, at metoden opfylder elforsyningslovens krav til ikke-diskrimination, idet den regulerede pris udregnes på baggrund af konstaterede historiske markedspriser (indkomne bud ved afholdte udbud af de pågældende ydelser) for de forskellige ydelser. Hertil kommer, at de regulerede priser vil være gældende for alle markedsaktører i en situation, hvor en markedsaktør er eneste bydende ved et udbud.

AFGØRELSE

Forsyningstilsynet godkender Energinets anmeldte metode for reguleret pris af 16. juni 2020 med de senere anmeldte justeringer af 6. december 2020 og 10. marts 2021.

Afgørelsen er truffet i medfør af elforsyningslovens § 73 a, stk. 1, jf. elforsyningslovens § 27, a, stk. 2, 2. pkt., og systemansvarsbekendtgørelsens § 33, stk. 1 og 2, samt elforsyningslovens § 28, stk. 2, nr. 16.

Sagens baggrund og begrundelsen for Forsyningstilsynets afgørelse fremgår nedenfor.

SAGSFREMSTILLING

Energinet skal efter elforsyningslovens § 27 a, stk. 2, anvende markedsbaserede metoder til at anskaffe energi og andre ydelser til at opretholde det fastsatte niveau for elforsyningssikkerheden. Energinet skal udarbejde en metode til beregning af en reguleret pris, der skal anvendes, hvis der kun er én virksomhed, der tilbyder ydelser til opretholdelse af det fastsatte niveau.

SAGENS HİDTİDİGE FORLØB OG SAGENS VÆSENTLİGSTE AKTER

Energinet anmeldte den 16. juni 2020 en metode for beregning af en reguleret pris. Energinet havde forinden anmeldelsen haft metoden i offentlig høring fra den 20. februar 2020 til den 20. april 2020. Det bemærkes, at Energinet tidligere – den 29. maj 2019 – anmeldte en metode for beregning af reguleret pris. Energinet trak denne anmeldelse tilbage, efter at Forsyningstilsynet den 20. september 2019 meddelte Energinet, at det ville være vanskeligt at godkende den anmeldte metode og anmodede Energinet om at anmelde en ny metode.

Energinets anmeldelse af 16. juni 2020 med bilag omfatter ud over et såkaldt anmeldelsesnotat (bilag 1 til Forsyningstilsynets afgørelse) et notat med beskrivelse af den anmeldte metode, et baggrundsnotat med en vejledning til den anmeldte metode, et notat med kommentarer til Energinets høring over udkastet til metode samt de indkomne høringssvar fra Dansk Fjernvarme, Dansk Energi og Ørsted samt Energinets høringsnotat vedrørende høring af det første udkast til metoden (anmeldt 29. maj 2019) samt de indkomne høringssvar fra Aalborg Forsyning, Dansk Fjernvarme, Dansk Energi og Ørsted.

Forsyningstilsynet sendte anmeldelsen i offentlig høring i perioden 7. juli 2020 til 28. august 2020 og modtog høringssvar fra Ørsted, inklusiv et notat fra EA Energianalyse (bilag 2 til Forsyningstilsynets afgørelse) og Dansk Energi (bilag 3 til Forsyningstilsynets afgørelse).

Forsyningstilsynet anmodede den 1. oktober 2020 Energinet om kommentarer til de indkomne høringssvar ved Forsyningstilsynets høring af den anmeldte metode (bilag 4 til Forsyningstilsynets afgørelse) og modtog Energinets kommentarer mv. den 16. oktober 2020 (bilag 5 til Forsyningstilsynets afgørelse).

I forbindelse med Forsyningstilsynets behandling af anmeldelsen har Forsyningstilsynet ved mail af 17. november 2020 (bilag 6 til Forsyningstilsynets afgørelse) og efterfølgende telefonmøde den 25. november 2020 (bilag 7 til Forsyningstilsynets afgørelse) anmodet Energinet om uddybende oplysninger vedrørende anmeldelsen.

Energinet har den 6. december 2020 anmeldt ændringer i den anmeldte metode vedrørende bl.a. tidsinddeling (sæsonbaseret) mv. (bilag 8 til Forsyningstilsynets afgørelse), som svar på Forsyningstilsynets anmodning af 17. november 2020.

Energinet har endvidere indsendt supplerende oplysninger på baggrund af spørgsmål fra Forsyningstilsynet affødt af tilsynets offentlige høring af anmeldelsen den 18. december 2020 (bilag 9 til Forsyningstilsynets afgørelse).

Energinet har endelig anmeldt ændringer til den anmeldte metode vedrørende metodens geografiske anvendelsesområde den 10. marts 2021 (bilag 10 til Forsyningstilsynets afgørelse)

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 elforsyningssikkerhed, hvormed

forstås sandsynlighed for, at der er elektricitet til rådighed for forbrugerne, når den efterspørges. Energinet køber derfor systemydelser¹ for at sikre sig adgang til de ressourcer, som er nødvendige for at sikre en stabil og sikker drift af elsystemet.

Det fremgår af lov nr. 704 af 8. juni 2018 om ændring af lov om elforsyning m.m. med ikrafttrædelse 1. juli 2018, at der skal ske en yderligere markedsføring af systemydelser, samt at Energinet skal udarbejde en årlig behovsvurdering herfor. Systemansvarsbekendtgørelsen (Bekendtgørelse nr. 1067 om systemansvarlig virksomhed og anvendelse af transmissionsnettet af 28. maj 2021) er udstedt med hjemmel bl.a. i de ændringer i lov om elforsyning, der skete ved den omtalte lov nr. 704 af 8. juni 2018. Energinet skal således så vidt muligt anvende markedsbaserede metoder ved anskaffelse af energi og andre ydelser til at opretholde det fastsatte niveau for elforsyningsikkerhed.

Det fremgår af bemærkningerne til elforsyningsloven, at anvendelse af markedsbaserede metoder vil reducere Energinets behov for tvangsbaserede indgreb i elmarkedet i videst muligt omfang. Det fremgår yderligere, at markedsføring vil synliggøre behovet for disse egenskaber og ydelser og derved tiltrække eventuelle investeringer i eksisterende el-produktions- eller forbrugsanlæg til at omfatte de nødvendige egenskaber eller til investering i nye forbrugs- og produktionsanlæg, der kan levere de efterspurgte ydelser.

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 yderligere af elforsyningsloven og systemansvarsbekendtgørelsen, at Energinet skal anvende reguleret pris til betaling for ydelser til opretholdelse af niveauet for forsyningssikkerhed, når der kun er én virksomhed, der tilbyder en ydelse.

Det følger af systemansvarsbekendtgørelsen, at en reguleret pris skal fastsættes så den:

1. Så vidt muligt modsvarer den betaling, der ville være opstået ved konkurrence.
2. Så vidt muligt tager udgangspunkt i de historiske markedspriser for en sammenlignelig ydelse og tidsperiode.
3. Ikke kan være lavere end omkostningerne ved at levere ydelserne, fastsat efter cost plus metoden².

En reguleret pris fastlægges som en historisk pris, hvis der eksisterer en historisk pris for en sammenlignelig ydelse i en sammenlignelig tidsperiode, der er opstået i et marked, hvor der har været konkurrence. Det betyder, at der kan fastsættes en historisk

¹ Systemydelser er nærmere omtalt i afsnittet "Energinets indkøb af systemydelser" side 6

² Energinet har den 8. november 2020 anmeldt en særskilt metode (en revideret anmeldelse blev anmeldt 22. januar 2021) for en cost plus metode. Metodeanmeldelsen er under behandling i Forsyningstilsynet, og der vil blive truffet en særskilt afgørelse i den sag.

pris, hvor en given ydelse historisk har været udbudt, og hvor der har været mere end én byder i udbuddet.

Der kan ikke fastsættes en historisk pris, hvis en ydelse ikke tidligere har været udbudt og dermed konkurrenceudsat. I disse tilfælde vil en reguleret pris være lig cost plus prisen fastsat efter den særkilte metode for cost plus prissætning for systemydelser.

Det følger yderligere af systemansvarsbekendtgørelsen, at hvis den historiske pris er lavere end de dokumenterbare omkostninger ved at levere ydelsen, vil afregning i stedet skulle ske til cost plus i overensstemmelse med metoden for cost plus prissætning for systemydelser.

Det bemærkes, at selv om cost plus prissættelse erstatter reguleret pris baseret på historiske priser i de ovennævnte tilfælde, er der tale om to forskellige metoder, der indholdsmæssigt og beregningsmæssigt ikke er forbundne. Det er også baggrunden for, at Energinet har anmeldt to forskellige metoder til Forsyningstilsynet, og at Forsyningstilsynet behandler disse særkilt.

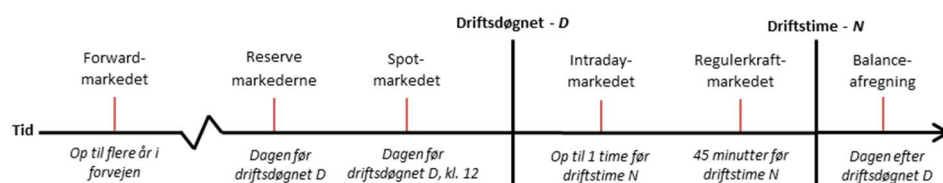
ENERGINETS INDKØB AF SYSTEMYDELSER

Elmarkedet er opdelt i en række (handels)vinduer frem mod driftstimen, dvs. timen for forbrug. Når driftstimen starter, overtager Energinet som transmissionssystemoperatør (TSO) ansvaret for at håndtere eventuelle ubalancer ved at aktivere reserver.

For at sikre elsystemets stabilitet er det afgørende, at der hele tiden er balance mellem produktion og forbrug. Frem mod driftstimen kan der opstå ubalancer i forhold til de produktionsplaner, som markedsaktørerne har indsendt til Energinet. Ændringer i forbrug og produktion påvirker således balancen i systemet og forårsager frekvensafvigelser i elnettet.

Elmarkederne, herunder handelsvinduerne, fremgår af figur 1 herunder.

FIGUR 1 | ELMARKEDERNE



Systemydelser er opdelt i reserver (kapacitet og energi) og systembærende egenskaber – for at kompensere for ubalancer, som det ikke har været muligt for aktørerne at afdekke i markedet forinden, dvs. intraday-markedet, eller for ubalancer opstået på grund af uforudsigelige hændelser.

Reserver opdeles i reservekapacitet og reserveenergi. Førstnævnte sikrer rådigheden af kapacitet, mens reserveenergien angår selve aktiveringen af reserven. Reservekapacitet indkøbes således for at opretholde sikker drift af elsystemet, så Energinet har sikkerhed for, at de nødvendige ressourcer er til rådighed, når behovet opstår.

Systembærende egenskaber bruges som en samlebetegnelse for en række forskellige ydelser, herunder kritiske egenskaber. Begrebet systembærende egenskaber er ikke egentligt defineret, men traditionelt forstås systembærende egenskaber som:

- Inerti,
- Spændingsregulering og
- Kortslutningseffekt.

Kritiske egenskaber kan i nogen grad sidestilles med Ikke-Frekvens Systemydelser IFSY (eng: non-frequency ancillary services) og kan traditionelt forstås som:

- Effektilstrækkelighed,
- Nettilstrækkelighed og
- Øvrige Kritiske Egenskaber.

Energinet skal hvert år opgøre det samlede behov for reserver og balanceringsydelser. Det opgøres i rapporten "Behovsvurdering for systemydelser"³. Rapporten indeholder også oplysninger om, hvilke ydelser der er markedsgjort, og hvordan de bidrager til elsystemet.

Energinet har i dag markedsgjort alle ydelser bortset fra kontinuert spændingsregulering i normaldrift.

Energinet har i sin anmeldelse af metoden for reguleret pris oplyst en historisk pris fra 2019 for følgende markeder:

- mFRR kapacitet op,
- DK1 og DK2 aFRR kapacitet
- FCR op og ned
- FCR-D
- Dødstartsreserve, DK1 og DK

Energinet har oplyst, hvad den historiske pris på de anførte markeder er for 2021 baseret på 2020 priser. De historiske priser fremgår af tabel 1.

³ Den seneste rapport "Behovsvurdering for systemydelser 2021" kan findes her: <https://energi-net.dk/EI/Systemydelser/Markedsgoerelse-og-behovsvurdering> .

TABEL 1 | HISTORISKE PRISER GÆLDENDE FOR 2021 BASERET PÅ 2020 PRISER

Ydelse [enhed]	Historiske priser fra 2020			
	Vinter	Forår	Sommer	Efterår
mFRR opreguleringskapacitet i DK1 [DKK/MW/time]	24,33	2,12	7,19	3,75
mFRR opreguleringskapacitet i DK2 [DKK/MW/time]	473,11	56,53	293,92	1192,11
aFRR kapacitet [DKK/MW/time]	306,67	404,33	404,00	299,33
FCR op [DKK/MW/time]	179,67	297,67	463,67	286,33
FCR ned [DKK/MW/time]	83,67	147,33	55,67	46,67
FCR-D [DKK/MW/time]	117,69	75,86	147,09	94,53
	Hele året	Kommentarer		
Dødstartsreserve DK1 [DKK/år]	18.000.000	Kilde: Længerevarende reserveaftaler		
Dødstartsreserve DK2 [DKK/år]	-	<i>Der findes ikke en historisk pris de seneste 4 år, der kan anvendes som reguleret pris. Der er indgået en aftale for 2021-2024, hvor prisen er opstået under konkurrence.</i>		

Kilde: Energinet. Priserne er baseret på den anmeldte metode til at fastsætte historiske priser

Tabellen omfatter ikke priser for følgende:

FFR er et nyt marked, hvor de første indkøb er foretaget i 2020. Der findes derfor ikke en historisk pris for 2019, men ved opgørelsen af priser gældende for 2021, vil FFR fremgå med en historisk pris.

aFRR blev i perioden 2015-2019 indkøbt fra Norge via Skagerrak. Der blev derfor kun indkøbt aFRR kapacitet i DK1, når Skagerrak var ude enten pga. fejl eller revision. Opgørelsen er derfor baseret på data for månederne januar til og med oktober 2020. Ved opgørelsen af priser gældende for 2021, vil der ligeledes blive anvendt den historiske pris for månedsindkøb foretaget i DK1 i 2020.

Regulerkraft dækkes via indkøb på det fælles nordiske marked. Energinet opererer ikke med prognoser for regulerkraft, og det er derfor ikke muligt at opgøre et behov for regulerkraft.

Specialregulering forekommer, når Energinet foretager en specifik udvælgelse af regulerkraftbud til op- eller nedregulering uden hensyntagen til den normale prisrækkefølge. Afregningen sker til den tilbudte pris (pay-as-bid). Specialregulering kan også anvendes i tilfælde af afhjælpende tiltag og dermed være reguleret efter elforsyningslovens § 27 c, stk. 2, der skal afregnes efter metoden for cost plus.

Markedet for kontinuert spændingsregulering i normaldrift er endnu ikke etableret, og Energinet har oplyst (jf. bilag 11), at der ikke for nuværende findes behov for at fremskaffe yderligere kontinuert spændingsregulering i normaldrift situationer ud over, hvad der allerede leveres fra Energinets egne integrerede netkomponenter. De øvrige markeder har alle været udbudt under konkurrence, hvorfor det har været muligt at udregne en reguleret pris på baggrund af de historiske markedspriser.

Energinet indkøber spændingsregulering ad hoc ved behov. Dette behov opstår typisk pga. revisioner i nettet eller på transformerstationer. Spændingsregulering indkøbes typisk som driftsklare anlæg eller anlæg i drift. Der eksisterer ikke en historisk pris i DK2 for dette produkt, da der kun har været gennemført et enkelt udbud i DK1 i 2019.

ANMELDELSENS INDHOLD

Den anmeldte metode vil være gældende for udregning af priser for hvert af de eksisterende elmarkeder, som Energinet indkøber systemydelser på. Energinets beregninger af den regulerende pris vil tage udgangspunkt i samme metode, men vil blive baseret på priserne for de enkelte ydelser/markeder. Det vil sige, at metoden er den samme for de forskellige markeder, men de konkrete regulerede priser, der beregnes, vil være forskellige for hvert marked.

Energinet vurderer, at metoden vil kunne anvendes på alle eksisterende markeder og forventer også, at den generelt vil kunne anvendes på kommende markeder. Energinet vil dog vurdere konkret i hvert enkelt tilfælde, om der vil være behov for en særskilt metode for reguleret pris på kommende markeder – eksempelvis et investeringssignal til afhjælpning af et kapacitetsbehov på det pågældende marked.

Anvendelsesområde

Det fremgår af Energinets anmeldelse, at metoden for reguleret pris vil blive anvendt, når der kun er én tilbudsgiver, der tilbyder den udbudte ydelse til opretholdelse af det fastsatte niveau for forsyningssikkerhed, hvilket følger ordlyden i elforsyningslovens § 27 a, stk. 2, 2. pkt., og systemansvarsbekendtgørelsens § 33, stk. 1. Hvis der er mere end én byder, vil der således blive afregnet til markedspris (dvs. den tilbudte pris i udbuddet).

Hvis de indkomne bud ikke dækker det udbudte behov, vil Energinet købe de tilbudte mængder, hvis det er teknisk muligt at opdele det samlede behov, således at de indkomne bud dækker behovet. Dette kan i nogle tilfælde være muligt, for eksempel ved at erstatte en andel af det først beregnede behov gennem øget beredskab. I den situation vil de indkøbte delmængder blive afregnet til reguleret pris, hvis der kun er én byder. Hvis der er mere end én byder, vil der blive afregnet til markedsprisen. Hvis det ikke er teknisk muligt at opdele det udbudte behov, vil Energinet foretage et nyt udbud i markedet.

Metoden vil blive anvendt for alle Energinets indkøb af systemydelser – inkl. balance-reserver, leveringsevnekontrakter og kritiske egenskaber i alle de eksisterende markeder. Energinet vil i hvert enkelt tilfælde vurdere, om metoden vil være anvendelig på potentielle kommende markeder. Forsyningstilsynet lægger derfor til grund, at den anmeldte metode vil finde anvendelse på eksisterende og kommende nye markeder, medmindre Energinet anmelder en særskilt metode for et nyt marked.

Beregning af reguleret pris baseret på historiske priser

Efter systemansvarsbekendtgørelsen skal en reguleret pris for en given ydelse beregnes ud fra historiske markedspriser i en sammenlignelig periode.

Sammenlignelig periode og ydelse

Efter den anmeldte metode vil Energinet fastsætte en historisk pris pr. produktenhed pr. tidsenhed for ét år ad gangen for hver ydelse, der har været indkøbt i et konkurrenceudsat marked. Denne pris vil være den regulerede pris for den pågældende ydelse i det følgende år.

Den historiske pris vil blive fastsat per budområde (DK1 og DK2), svarende til den budområdeinddeling der er, eller har været, i det konkurrenceudsatte marked for den pågældende ydelse. Det betyder, at Energinet ikke sammenlægger eksisterende markedsområder i fastlæggelsen af en reguleret pris. Hvis en geografisk markedsopdeling er ophørt i det konkurrenceudsatte marked, vil dette også blive lagt til grund for historisk pris. Hvis der indføres nye markedsopdelinger, vil den historiske pris tilsvarende kunne dannes på grundlag af den tidligere markedsopdeling, indtil der foreligger tilstrækkelige historiske prisdannelser (mindst 3) i den nye opdeling til, at der vil kunne fastsætte en historisk pris.

Energinet har som udgangspunkt fastsat den sammenlignelige periode til ét år i anmeldelsen.

Forsyningstilsynet har været i dialog med Energinet om den anmeldte metodes fastlæggelse af en "sammenlignelig periode". Det er sket med henblik på at undersøge, om der kan etableres en mere præcis fastlæggelse heraf, så der sikres den bedst mulige overensstemmelse mellem de enkelte produkter/ydelsers tidsenheder og fastlæggelsen af reguleret pris for de pågældende produkter.

Energinet har i notat af 6. december 2020 oplyst, at Energinet har lagt vægt på, at metoden skal være gennemskuelig, simpel og let for markedsaktørerne selv at regne ud. Energinet har også lagt vægt på, at det seneste år er en sammenlignelig tidsperiode eftersom priserne udvikler sig løbende fra år til år, og at man derfor ikke bør bevæge sig for langt tilbage historisk, når priserne beregnes. Samtidig bør der være en vis volumen i datasættet for at give retvisende priser.

Den anmeldte metode tager dog ikke højde for sæsonvariation i priserne. Der er således som udgangspunkt højere priser på nogle systemydelser om sommeren end om vinteren. Det kan medføre, at en reguleret pris bliver "for høj" om vinteren og "for lav" om sommeren, hvis der anvendes et årsgennemsnit.

Energinet har derfor, jf. bilag 8, anmeldt forslag til en finere inddeling i tidsperioder med henblik på at opnå en større sammenlignelighed mellem de enkelte tidsperioder, således at der fastsættes 4 perioder á 3 måneder for kontinuerte indkøb af frekvensrelaterede ydelser (FFR, FCR, aFRR og mFRR):

- Vinter: december, januar, februar
- Forår: marts, april, maj
- Sommer: juni, juli, august
- Efterår: september, oktober, november

I forhold til ydelser der indkøbes efter behov, finder Energinet, at en tidsperiode som minimum bør indeholde en periode på 6 måneder for at sikre størst mulighed for at kunne fastsætte en reguleret pris baseret på historiske data. Energinet foreslår således følgende inddeling:

- Vinter: oktober, november, december, januar, februar marts
- Sommer: april, maj, juni, juli, august, september

Den anmeldte reviderede tidsinddeling vil sikre, at sæsonvariationerne vil blive reflekteret i den regulerede pris. Der vil fortsat kunne være stor forskel fra år til år, der vil kunne medføre væsentlige ændringer i priserne.

Forsyningstilsynet har endvidere anmodet Energinet om at se nærmere på fastlæggelsen af en "sammenlignelig ydelse". Hensigten var at se, om der er ydelser, der kunne indgå i en fælles fastsættelse af en reguleret pris baseret på et bredere datagrundlag.

Energinet oplyser i notat af 6. december 2020 (jf. bilag 8), at årsagen til, at der bør fastsættes en reguleret pris for hver enkelt ydelse (FFR, FCR, aFRR og mFRR) er, at der er stor forskel på, hvor hurtigt og hvor længe ydelserne skal leveres og dermed deres tekniske egenskaber. Jo hurtigere en ydelse skal leveres, jo større krav stiller dette til ydelsen, og dermed er den som udgangspunkt forbundet med højere omkostninger. En tommelfingerregel er, at jo tættere på driftsøjeblikket en ydelse skal leveres, jo dyrere er den pr. enhed.

Den anmeldte metode dækker også indkøb, der ikke købes kontinuert, men i situationer hvor der opstår specifikke behov, f.eks. i forbindelse med revisioner af et kraftværk, hvorved udbuddet af den ydelse, som kraftværket leverer, kan blive reduceret. I disse situationer indkøbes ydelser kun efter behov, og der vil derfor som udgangspunkt være et mindre datagrundlag for beregning af en reguleret pris.

Energinet foreslår (jf. bilag 8), at der skabes en reguleret pris for ydelserne effektilstrækkelighed og nettilstrækkelighed. Ydelserne er grundlæggende ens, uanset at Energinet indkøber ydelserne for at sikre tilstrækkelig effekt eller sikre tilstrækkeligt net. I begge tilfælde vil et behov blive dækket ved manuelle reserver, dvs. regulerkraftudbud (effekt) eller ved specialregulering (net). Når der er tale om et lokalt behov, er Energinets krav til de to ydelser identiske, hvorfor prissætningen grundlæggende bør være den samme. Ved at beregne en fælles reguleret pris for disse to ydelser, vil der potentielt kunne være en større datavolumen til at fastsætte en reguleret pris, der som udgangspunkt vil blive mere retvisende.

Historisk pris

I den anmeldte metode vil den historiske pris blive dannet på baggrund af et gennemsnit af alle accepterede bud i markedet for den pågældende ydelse i den for markedet gældende tidsopløsning i de ovenfor anførte reviderede tidsperioder for henholdsvis kontinuerede indkøb og indkøb efter behov.

Det vil sige, at hvor markedet er pay-as-bid afregnet, vil den historiske pris være et vægtet gennemsnit af alle accepterede bud i markedet for den gældende ydelse i den for markedet gældende tidsopløsning i det forudgående år. Hvor markedet er pay-as-clear afregnet, vil den historiske pris være et vægtet gennemsnit af de markedsfastsatte marginalpriser for den gældende ydelse i den for markedet gældende tidsopløsning i det forudgående år.

Det bemærkes i relation til anvendelsen gennemsnittet af alle accepterede bud i markedet for den pågældende ydelse, at Energinets behovsvurdering for systemydelser fra november 2020 og oplysninger fra Energinet vedrørende behov og kapacitet, jf. bilag 1 med tilhørende bilag, ikke viser en generel kapacitetsmangel på de markeder, hvor den anmeldte metode vil finde anvendelse.

Grundlaget for en reguleret pris skal efter metoden være mindst tre prisobservationer på det pågældende konkurrenceudsatte marked inden for et år. Hvis der ikke foreligger mindst tre prisobservationer på det pågældende marked de forudgående 12 måneder, vil Energinet anvende priser så langt tilbage, at der netop er tre prisobservationer (maksimalt 4 år tilbage) til beregning af den historiske pris. Hvis der ikke er tre historiske prisobservationer i perioden, vil Energinet anvende det antal historiske prisobservationer, der er tilgængelige på det pågældende marked over en fireårig periode.

SAGENS PARTER

I forbindelse med sagens behandling hos Forsyningstilsynet, har tilsynet vurderet, hvem der kan anses som part(er) i sagen. Forsyningstilsynet anser Energinet Elsystemansvar A/S (CVR nr. 39314959) som part i sagen i forvaltningsretlig forstand, idet Energinet Elsystemansvar A/S som led i varetagelsen af sit ansvar for forsyningsikkerheden har anmeldt en metode for reguleret pris for systemydelser.

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 20. februar 2020 til 20. april 2020. Dansk Fjernvarme, Dansk Energi og Ørsted afgav høringssvar, som Energinet har kommenteret i et høringsnotat af 16. juni 2020. Høringsnotat samt høringssvar er vedlagt som bilag til bilag 1.

Forsyningstilsynet har haft Energinets anmeldelse i offentlig høring i perioden 7. juli 2020 til 28. august 2020 og modtog høringssvar fra Ørsted (bilag 2 til Forsyningstilsynets afgørelse) og Dansk Energi (bilag 3 til Forsyningstilsynets afgørelse).

PARTSHØRING OG OFFENTLIG HØRING AF UDKAST TIL AFGØRELSE

PARTSHØRING AF UDKAST TIL AFGØRELSE

Forsyningstilsynet har haft udkast til afgørelse i partshøring i perioden 26. maj 2021 til 2. juli 2021.

Energinet fremsendte et partshøringssvar den 2. juli 2021 (bilag 11). Høringssvaret vedrører 2 punkter:

- Sammenhængen mellem godkendelse af metoden for reguleret pris og Forsyningstilsynets godkendelse den anmeldte metode for cost plus.
- Anvendelsesområde for reguleret pris, herunder situationer med residualmonopoler, og Energinets markedsovervågning i disse situationer, herunder forholdet mellem denne rapportering og Energinets rolle som PPAT.

OFFENTLIG HØRING AF UDKAST TIL AFGØRELSE

Forsyningstilsynet har haft udkast til afgørelse i offentlig høring i perioden 26. maj 2021 til 2. juli 2021. Der er indkommet høringssvar fra Ørsted (bilag 12) og Dansk Energi (bilag 13) har sendt høringssvar i forlængelse af den offentlige høring.

I høringssvaret fra Ørsteds (bilag 12) anføres tre forhold om den anmeldte metode:

- Metoden vil yderst sjældent blive anvendt på grund af en uhenigtsmæssig snæver konkurrencesituation.
- Anvendelsen af metoden vil resultere i betaling efter cost plus frem for historisk pris, da metodens fastsættelse af den historiske pris ikke afspejler de knaphedssituationer, hvor metoden skal finde anvendelse.
- Metoden vil ikke afværge knaphedssituationer på sigt, da metodens fastsættelse af historisk pris ikke afspejler de knaphedssituationer, hvor metoden finder anvendelse.

I høringssvaret fra Dansk Energi anføres:

- Metoden er mangelfuld og tager ikke hensyn til knaphedssituationer.
- Processen omkring udformning af metoden for reguleret pris har været beklagelig.

Energinet har den 20. august 2021 fremsendt kommentarer til høringssvarene fra Ørsted og Dansk Energi. Kommentarerne er vedlagt som bilag 14.

Forsyningstilsynets kommentarer til de tre høringssvar er indarbejdet i 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 reguleret pris i situationer, hvor der kun er én virksomhed, der tilbyder 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. Er der kun én virksomhed, der tilbyder ydelser omfattet af 1. pkt., anvender Energinet regulerede priser til betaling for ydelser.

I de specielle bemærkninger til § 27 a, stk. 2, 2. pkt., hedder det:

Det følger videre af den foreslåede § 27 a, stk. 2, 2. pkt. at hvis der kun er en virksomhed, der tilbyder ydelser omfattet af 1. pkt., skal Energinet anvende regulerede priser til betaling for ydelser. Med andre ydelser forstås ydelser og tjenester, der sikrer, at de kritiske egenskaber er til stede i systemet, herunder spændingsregulering, inert, kortslutningseffekt og dødstart.

Det følger af det foreslåede 2. pkt., at hvis Energinet konstaterer, at der kun er en byder, skal der anvendes regulerede priser. Det forudsættes derved, at Energinet på baggrund af et udbud, skal kunne konstatere, at der kun er en enkelt virksomhed, der tilbyder ydelser, og i dette tilfælde skal der anvendes regulerede priser.

Bestemmelsen har til hensigt at sikre retvisende prissignaler med henblik på at skabe rammer for et ikke-diskriminerende, teknologineutralt marked, samt derved at sikre langsigtet samfundsøkonomisk optimal anskaffelse af ydelserne. Energinet skal således i videst muligt omfang anvende markedsbaserede metoder ved anskaffelse af de ydelser, der i dag anskaffes for at sikre elforsyningssikkerheden

Energinet skal gennem langsigtede udmeldinger om behov skabe grundlag for, at der skabes mulighed for konkurrence og derved markedsbaseret indkøb. Endvidere skal definitionen af de ydelser og produkter, der efterspørges, understøtte, at flest mulige aktører kan byde på produkterne, og at der skabes transparens i de kort- og langsigtede behov. I det omfang der ikke er baggrund for et indkøb gennem markedsbaserede metoder af det efterspurgte produkt, dvs. hvis der kun er en virksomhed, der byder, og det konkluderes, at en ændret definition af produktet ikke kan skabe markedsgrundlag, skal Energinet i medfør af den foreslåede bestemmelse fastsætte en reguleret pris. En sådan situation kan for eksempel optræde ved meget lokalt behov for visse ydelser. Med reguleret pris forstås en pris, der så vidt muligt afspejler den pris, der ville være opstået på et konkurrencemarked for det nødvendige produkt.

Baggrunden for den foreslåede ændring er et ønske om retvisende og transparente prissignaler i elmarkedet, der synliggør behovet for og værdien af de nødvendige egenskaber til at sikre elforsynings sikkerheden. Konkurrence og regulerede priser der efterligner markedspriser sikrer en omkostningseffektiv tilvejebringelse af ydelser og understøttelse af innovation. Retvisende prissignaler skal sikre, at markedet også i 2030 kan levere elforsynings sikkerhed i et energisystem med 50 pct. vedvarende energi. Der er behov for gennemsigtighed af de behov og den værdi, der er for de forskellige ydelser til at understøtte elforsynings sikkerheden, så der skabes grundlag for et investeringsincitament til at sikre tilvejebringelsen af disse produkter fremadrettet. Anvendelse af markedsbaserede metoder vil i videst muligt omfang reducere Energinets behov for tvangsbaseerede indgreb i elmarkedet. Samtidig synliggøres behovet, således at det kan tiltrække eventuel investering i eksisterende el-produktions- eller forbrugsanlæg til at omfatte de nødvendige egenskaber, eller til investering i nye forbrugs- og produktionsanlæg, der kan levere de efterspurgte ydelser.

Ministeren bemyndiges til at fastsætte nærmere regler om bl.a. regulerede priser i medfør af den foreslåede § 27 d, stk. 1, jf. nærmere lovforslagets § 1, nr. 24, og bemærkningerne hertil.

Det fremgår af elforsyningslovens § 27, d, at klima-, energi- og forsyningsministeren kan fastsætte regler om Energinets opfyldelse af kravene i § 27 a og § 27 c stk. 2.

§ 27 d. 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.

Stk. 2. Klima-, energi- og forsyningsministeren kan fastsætte regler om, at Energinet skal iværksætte nærmere an givne foranstaltninger, hvis disse foranstaltninger anses for nødvendige for at opretholde en tilstrækkelig elforsynings sikkerhed. Ministeren kan herunder fastsætte regler om, at foranstaltningerne skal iværksættes efter udbud eller anden gennemsigtig og ikkediskriminerende procedure.

I de specielle bemærkninger til elforsyningslovens § 27 d er anført:

Energi- forsynings- og klimaministeren vil endvidere kunne fastsætte nærmere regler om den foreslåede bestemmelse i § 27 a, stk. 2, 1. pkt., som fastslår, at Energinet ved anskaffelse af energi og andre ydelser til at opretholdelse af det fastsatte niveau for elforsyningsikkerhed, anvender markedsbaserede metoder.

Der forventes således fastsat regler på bekendtgørelsesniveau om, at ydelser til sikring af niveauet for elforsyningsikkerhed i videst mulig omfang skal efterspørges i transparente og ikke-diskriminerende udbud. Der forventes endvidere fastsat regler om reguleret pris, som Energinet i medfør af det foreslåede § 27 a, stk. 2, 2. pkt. skal fastsætte, hvis der kun er en enkelt virksomhed, der tilbyder ydelser til brug for opretholdelse af det fastsatte niveau for elforsyningsikkerhed. Der forventes fastsat regler om, at den regulerede pris i størst muligt omfang bør modsvare den betaling, der ville have været opstået ved konkurrence. Den regulerede pris bør så vidt muligt fastsættes på baggrund af historiske markedspriser for den efterspurgte ydelse. Betalingen kan dog ikke være lavere end de påviselige omkostninger ved at levere ydelsen, dvs. cost+.

Der forventes også fastsat regler om, at Energinet skal sikre størst mulig transparens omkring omfanget og prisen af de efterspurgte produkter, for eksempel ved at anvende transparente udbud, dog under hensyn til konkurrencemæssig fortrolighed. Endvidere forventes fastsat regler om, at Energinet skal udmelde behovet og betale for ydelserne i enheder, der understøtter konkurrencen på markeder, både i tid og omfang. Energinet vil i medfør af bekendtgørelsen skulle fastsætte en metode til prisfastsættelse af den regulerede pris, som skal godkendes af Energistilsynet i medfør af § 73 a i lov om elforsyning.

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

Stk. 2 Energinet skal udføre følgende opgaver:

[...]

16) Anvende gennemsigtige, 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.

Efter elforsyningslovens § 78, stk. 6, kan klima-, energi- og forsyningsministeren fastsætte nærmere regler for Forsyningstilsynets overvågningsopgaver for at sikre bl.a. velfungerende konkurrencebaserede elmarkeder.

§ 78, stk. 6: Klima-, energi- og forsyningsministeren fastsætter nærmere regler for, hvilke opgaver Forsyningstilsynet skal varetage, herunder overvågningsopgaver for at sikre velfungerende konkurrencebaserede elmarkeder og opgaver vedrørende samarbejdet med andre landes energireguleringsmyndigheder, herunder på regionalt plan og EU-plan, og regler om Forsyningstilsynets opgaver efter Europa-Parlamentets og Rådets forordning om det indre marked for elektricitet. Ministeren kan endvidere fastsætte regler om Forsyningstilsynets opgaver og beføjelser over for det regionale koordinationscenter.

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 forsyningssektorerne. Forsyningstilsynet skal navnlig sikre forbrugernes interesser i forsyningssektorerne ved at arbejde for høj effektivitet, lavest mulige forbrugerpriser på kort og lang sigt, en sikker og stabil forsyning samt en omkostningseffektiv teknologisk udvikling 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 gennemsigthed 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 (LOVBKENDTGØRELSE NR. 118 AF 06. FEBRUAR 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 forsyningsikkerhed, klima og miljø samt sikre åben og lige adgang for alle brugere af nettene og effektivitet i sin drift.

SYSTEMANSVARSBKENDTGØRELSE (BKENDTGØRELSE OM SYSTEMANSVARLIG VIRKSOMHED OG ANVENDELSE AF ELTRANSMISSIONSNETTET M.V., BEK NR. 1067 AF 28. MAJ 2021)

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.

Systemansvarsbekendtgørelsens § 33 henviser til elforsyningslovens § 27 a, stk. 2, om anvendelse af regulerede priser, 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 elforsynings sikkerhed, 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.

BEKENDTGØRELSE NR. 2249 AF 29. DECEMBER 2020 OM FORSYNINGSTILSYNETS OVERVÅGNING AF DET INDRE MARKED FOR EL OG NATURGAS M.V.

Den såkaldte overvågningsbekendtgørelse (bekendtgørelse nr. 2249 af 29. december 2020 om Forsyningstilsynets overvågning af det indre marked for el og naturgas m.v.) er udstedt i medfør af bl.a. elforsyningslovens § 78, stk. 6, omtalt ovenfor. Efter bekendtgørelsens § 1, nr. 1, overvåger Forsyningstilsynet graden og effektiviteten af markedsåbning og konkurrence på engrosniveau. Det følger af bekendtgørelsens § 1, stk. 2, at Forsyningstilsynet kan foretage undersøgelser af, hvordan elektricitets- og naturgasmarkedene fungerer, og fastlægge og pålægge foranstaltninger inden for gældende lovgivning for at fremme effektiv konkurrence og sikre, at markedet fungerer.

§ 1. Forsyningstilsynet overvåger følgende:

- 1) Graden og effektiviteten af markedsåbning og konkurrence på engros- og detailsalgsniveau, herunder på elektricitets- og gasbørser.*
- 2) Forbrugerpriser, herunder omfanget af krav om forudbetaling.*
- 3) Andel af el- og gasforbrugere, der skifter leverandør.*
- 4) Andel af el- og gasforbrugere, der afbrydes.*
- 5) Betaling for og udførelse af vedligeholdelsestjenester.*
- 6) Omfanget og arten af klager fra el- og gasforbrugere, til Ankenævnet på Energiområdet eller Forsyningstilsynet.*
- 7) Den tid det tager eltransmissionsvirksomheder og gastransmissionsselskaber samt netvirksomheder og gasdistributionsselskaber at foretage tilkoblinger og reparationer.*

8) Forekomsten af restriktiv kontraktpraksis vedrørende levering af elektricitet og gas, herunder eneretsklausuler, der kan hindre eller begrænse el- og gasforbrugernes mulighed for at indgå kontrakt med mere end en enkelt leverandør samtidigt.

9) Enhver konkurrenceforvridning eller begrænsning af konkurrencen.

10) De kollektive elforsyningsvirksomheders resultater for så vidt angår udviklingen af intelligente net, der fremmer energieffektivitet og integration af energi fra vedvarende energikilder.

Stk. 2. Som led i overvågningen kan Forsyningstilsynet foretage undersøgelser af, hvordan elektricitets- og naturgasmarkederne fungerer, og fastlægge og pålægge foranstaltninger inden for gældende lovgivning for at fremme effektiv konkurrence og sikre, at markedet fungerer.

Stk. 3. I det omfang andre myndigheder, Energinet eller Ankenævnet på Energiområdet i forvejen gennemfører analyser eller andre opgørelser af de forhold, der er nævnt i stk. 1, stiller de på Forsyningstilsynets anmodning resultaterne af deres arbejde til rådighed for Forsyningstilsynet.

FORSYNINGSTILSYNETS BEGRUNDELSE FOR AFGØRELSEN

Forsyningstilsynet skal i den foreliggende sag vurdere, om Energinets anmeldelse af en metode for reguleret pris, oprindeligt anmeldt den 16. juni 2020 og med efterfølgende justeringer anmeldt 6. december 2020 og 11. marts 2021, kan godkendes.

VURDERINGSGRUNDLAGET

Det følger af systemansvarsbekendtgørelsens § 33, stk. 3, at Energinet anmelder metoden for den regulerede pris til Forsyningstilsynet til godkendelse i overensstemmelse med § 73 a i lov om elforsyning.

Energinet skal så vidt muligt anvende markedsbaserede metoder ved anskaffelse af ydelser til opretholdelse af det fastsatte niveau for elforsyningsikkerhed, jf. 27 a, stk. 2, 1. pkt., i lov om elforsyning og § 19, stk. 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 reguleret pris, vil Forsyningstilsynet skulle vurdere metodens markedsmæssighed ved inddragelse af de kriterier, der omhandler reguleret pris, 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 elforsyningsikkerhed.

Systemansvarsbekendtgørelses § 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"*.

På baggrund af ovenstående vil Forsyningstilsynet vurdere metoden for reguleret pris materielt efter elforsyningslovens § 27 a, stk. 2, 2. pkt. og systemansvarsbekendtgørelsens § 33, stk. 1-2.

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

VURDERING AF METODEN EFTER ELFORSYNINGSLOVENS § 27 A, STK. 2, 2. PKT. OG SYSTEMANSVARSBEKENDTGØRELSENS § 33, STK. 1-2.

På baggrund af kravene til metoden for reguleret pris i systemansvarsbekendtgørelsens § 33 vil Forsyningstilsynet i det følgende vurdere den anmeldte metode i forhold til følgende:

- Anvendelsesområdet for reguleret pris, jf. elforsyningslovens § 27 a, stk. 2, 2. pkt. og § 33, stk. 1, i systemansvarsbekendtgørelsen.
- Metodens fastlæggelse af historiske pris, jf. § 33, stk. 2, nr. 2, i systemansvarsbekendtgørelsen.
- Metodens fastlæggelse af sammenlignelige ydelser og tidsperioder.

ANVENDELSESOMRÅDE FOR REGULERET PRIS

Den anmeldte metode finder anvendelse, når der ved et udbud kun er én virksomhed, der tilbyder den udbudte ydelse til opretholdelse af forsyningsikkerheden, dvs. ydelserne mFRR, aFRR, FCR, FCR-D FFR og dødstartsreserver.

Én bydende

Forsyningstilsynet bemærker, at anvendelsen af reguleret pris først kan komme på tale i en situation med kun én byder, når Energinet har vurderet, om en ændring af definitionen af rammerne for anskaffelsen af en ydelse kan få flere virksomheder til at tilbyde den efterspurgte ydelse, jf. systemansvarsbekendtgørelsens § 31, stk. 3.

Det fremgår af elforsyningslovens § 27 a, stk. 2, 2. pkt., og systemansvarsbekendtgørelsens § 33, stk. 1, at reguleret pris finder anvendelse, når der kun er én virksomhed, der tilbyder Energinet energi og andre ydelser til at opretholde det fastsatte niveau for elforsyningssikkerhed.

I forbindelse med såvel Energinets høring af udkast til metode samt Forsyningstilsynets offentlige høring, er der rejst spørgsmål vedrørende afgrænsning af anvendelsen af reguleret pris til situationer, hvor der kun er én bydende, jf. bl.a. bilag 2, Ørsteds høringssvar til Forsyningstilsynets offentlige høring.

Ørsted finder således, jf. bilag 2, at reguleret pris også bør kunne finde anvendelse i situationer, hvor udbuddet resulterer i en situation med residualmonopol (-er), dvs. en situation, hvor ingen af de indkomne bud kan undværes for at opfylde efterspørgslen. Energinet har i kommentarer til Ørsteds anbringende henvist til ordlyden i elforsyningsloven og systemansvarsbekendtgørelsen.

Ørsted anfører endvidere i sit høringssvar til Forsyningstilsynets udkast til afgørelse (bilag 12, side 7), at:

"Ørsted må hertil endnu engang påpege, at man fra myndighedernes side dermed vælger en så snæver fortolkning af bestemmelsen, som ikke er i overensstemmelse med intentionerne i lovbemærkningerne om at sikre en bedre konkurrence og forsyningssikkerhed på sigt, når man vælger at begrænse anvendelsesområdet for reguleret pris til et fåtal af situationer, som igen er tilrettelagt ud fra markedet her og nu, men som ikke imødekommer intentionen om at skabe et dynamisk og konkurrenceudsat marked på sigt.

En så indskrænkende fortolkning medfører i forhold til konkurrencebegrebet ligeledes en reaktiv tilgang til udviklingen på markedet og ikke en proaktiv løsning til udviklingen på markedet, som Ørsted endnu engang må påpege kan få konsekvenser for de aktører, som findes eller på sigt skal findes på markedet for at opretholde elforsyningssikkerheden."

Forsyningstilsynet vurderer, at Energinets fastlæggelse af anvendelsesområdet i forhold til residualmonopol følger ordlyden i elforsyningslovens § 27 a, stk. 2, 2. pkt., og systemansvarsbekendtgørelsens § 33, stk. 1.

Forsyningstilsynet udelukker imidlertid ikke, at elforsyningslovens § 27, a, stk. 2, 2. pkt., og systemansvarsbekendtgørelsens § 33, stk. 1 kunne muliggøre en fortolkning, der udvider anvendelsesområdet for reguleret pris til at omfatte situationer med residualmonopol.

Til eksempel kan peges på en situation, hvor Energinet efterspørger 100 MW af en given ydelse og modtager to bud på henholdsvis 60 MW og 40 MW. I en sådan situation finder Forsyningstilsynet, at Energinet muligvis ville kunne anse den del af den efterspurgte ydelse, som det kun er en virksomhed der tilbyder, som en selvstændig ydelse, hvorfor der muligvis ville kunne anvendes reguleret pris.

Forsyningstilsynet vurderer imidlertid også, at der, alt efter den konkrete situation og det konkrete residualmonopol, vil være en række forskellige forhold, der vil skulle afklares (bl.a. afregningsform for hhv. pay-as-bid og pay-as-clear markeder for alle bydende og residualmonopolisten(-erne) mv.), hvis der skal anvendes reguleret pris i situationer med residualmonopol. En sådan afklaring vil formentlig indebære, at Energinet vil skulle udvikle en (særskilt) metode for den konkrete anvendelse af reguleret pris ved residualmonopoler.

Det er næppe muligt på nuværende tidspunkt at sige med sikkerhed, hvilket omfang situationer med residualmonopol reelt vil have, og hvor et eventuelt problem med residualmonopol vil udmønte sig.

Forsyningstilsynet vil som led i sine overvågningsopgaver for at sikre velfungerende konkurrencebaserede elmarkeder anmode Energinet om at afrapportere anvendelsen og erfaringerne med anvendelsen af reguleret pris, herunder situationer, hvor det har været nødvendigt at anvende historiske priser, der er mere end ét år gamle. Endvidere skal afrapporteringen omfatte oplysninger om, hvor ofte der har været situationer med residualmonopol og de nærmere omstændigheder ved disse. Afrapporteringen skal bl.a. indeholde oplysninger om omfanget af anvendelsen af reguleret pris, hvilke ydelser og markeder (f.eks. lokale markeder), der har været berørt og eventuelle oplysninger om konkrete forhold, der har påvirket konkurrencesituationen. Tilsvarende oplysninger skal afrapporteres vedrørende situationer med begrænset konkurrence/residualmonopol.

Forsyningstilsynet vil på baggrund af afrapporteringen vurdere den konkrete anvendelse af metoden for reguleret pris med henblik på en dialog med Energinet om muligheder for at håndtere eventuelle identificerede udfordringer ved metodens anvendelse. Eksempelvis omfanget af situationer med residualmonopol, herunder om der er særlige markeder eller ydelser, hvor situationer med residualmonopol opstår, omfanget af situationer, hvor det har været nødvendigt at anvende prisobservationer, der er mere end ét år gamle mv.

Energinet anfører i partshøringssvaret til Forsyningstilsynets udkast til afgørelse (bilag 11) at:

"Energinet imødekommer denne afrapportering, og vurderer det positivt, at Forsyningstilsynet løbende holder øje med konkurrencesituationen i Danmark. Det vurderes dog fortsat at være uhensigtsmæssigt, at Energinet ikke har mulighed til at håndtere situationer med residualmonopol / begrænset konkurrence, og er nødsaget til at afregne til de indkomne priser, hvilket potentielt kan medføre højere priser for systemydelser.

...

Energinet følger allerede på nuværende tidspunkt konkurrencesituationen på systemydelses-markederne i Danmark, som følge af Energinets status

som PPAT efter REMIT-Forordningen⁴. Rollen som PPAT indebærer en række forpligtelser for Energinet, bl.a. med hensyn til markeds-overvågning, herunder etablering og opretholdelse af effektive ordninger og procedurer til at identificere overtrædelser og indrapportering til Forsyningstilsynet, og dermed en adgang for Energinet til at indhente oplysninger fra markedsaktører. Energinet har ligeledes ved tidligere tilfælde øget overvågningen af specifikke markeder når Energinet forventede, at konkurrencesituationen i en periode ville være skærpet. Energinet vil gerne have en dialog med Forsyningstilsynet om, om ovenstående ligger ud over den allerede af Forsyningstilsynet udpegede rolle som PPAT.”

Forsyningstilsynet bemærker, at afrapporteringen om anvendelsen af reguleret pris efter den anmeldte metode ikke er et led i Energinets rolle som (PPAT). Afrapporteringen om anvendelse af reguleret pris vil ske til brug for Forsyningstilsynet vil som led i sine overvågningsopgaver for at sikre velfungerende konkurrencebaserede elmarkeder, jf. bekendtgørelse nr. 2249 af 29. december 2021 om Forsyningstilsynets overvågning af det indre marked for el og naturgas m.v., der er udstedt i medfør af bl.a. elforsyningslovens § 78, stk. 6. Det følger videre af elforsyningslovens § 84, stk. 1, 1. pkt., at Forsyningstilsynet i forbindelse med overvågning af markedet kan indhente oplysninger, som er nødvendige for varetagelsen af overvågningsopgaven, hos Energinet.

Til forskel herfra følger Energinets forpligtelse til at underrette de regulerende myndigheder – i Danmark Forsyningstilsynet – ved Energinets begrundelse mistanke om overtrædelse af forbuddene mod insiderhandel og markedsmanipulation, jf. hhv. artikel 3 og 5 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1227/2011 af 25. oktober 2011 om integritet og gennemsigtighed på engrosenergimarkederne (REMIT-forordningen) af REMIT-forordningens artikel 15. Efter artikel 15 underretter enhver (juridisk eller fysisk) person, der som led i sit erhverv gennemfører transaktioner med engrosenergi produkter, straks den nationale regulerende myndighed, hvis vedkommende har en begrundet mistanke om, at en transaktion er i strid med artikel 3 eller 5. Det følger videre af bestemmelsen, at personer, der som led i deres erhverv gennemfører transaktioner med engrosenergi produkter, etablerer og opretholder effektive ordninger og procedurer til at identificere overtrædelser af artikel 3 eller 5⁵

Forsyningstilsynet deltager gerne i en dialog med Energinet vedrørende det nærmere omfang og form af afrapporteringen om anvendelsen af reguleret pris og i afgrænsningen mellem denne afrapportering og Energinets underretningsforpligtelse som PPAT. På baggrund Energinets partshøringssvar og Ørstedes høringssvar vil en sådan dialog kunne omhandle bl.a. anvendelsesområdet for reguleret pris, jf. Forsyningstilsynets begrundelse og bemærkninger ovenfor vedrørende residualmonopoler.

⁴ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1227/2011 af 25. oktober 2011 om integritet og gennemsigtighed på engrosenergimarkederne

⁵ Forsyningstilsynet har den 18. december 2020 truffet en afgørelse i forlængelse af et tilsyn med Energinets varetagelse af sine opgaver som PPAT: <https://forsyningstilsynet.dk/media/8565/afgoerelse-om-ppat-tilsyn-af-energinet.pdf>

Energinets forpligtelse til at vurdere behovet for ændring af rammerne for anskaffelsen af ydelserne

Energinet skal efter elforsyningslovens § 27 a, stk. 2, og systemansvarsbekendtgørelsens § 31, stk. 3, vurdere, om definitionen af rammerne for anskaffelse af ydelsen kan ændres med henblik på, at flere virksomheder kan tilbyde den efterspurgte ydelse, når ingen eller kun en virksomhed tilbyder den efterspurgte ydelse.

Baggrunden for Energinets markedsgørelse af tilvejebringelsen af disse ydelser er ønsket om skabe konkurrencebaserede markeder. Det sker med henblik på at sikre en langsigtet omkostningseffektiv tilvejebringelse af ydelserne samt sikre grundlaget for, at der skabes incitament for virksomheders deltagelse i disse markeder. Energinet har derfor et ansvar for at designe markeder/udbud på en sådan måde, at flest mulige virksomheder kan deltage i markederne. Et konkret udbud, der på forhånd kan forudses ikke at kunne gennemføres under konkurrence, lever ikke op til hensigten bag markedsgørelsen af Energinets anskaffelse af disse produkter/ydelser.

Forsyningstilsynet vurderer således, at Energinets forpligtelse efter elforsyningsloven og systemansvarsbekendtgørelsen til markedsgørelse og til at understøtte et konkurrencemarked også indebærer en forpligtelse til at vurdere markedssituationen forud for et udbud. Det skal ske med henblik på at sikre, at det i den konkrete udbudssituation forudsætningsvis er muligt at gennemføre et udbud under konkurrence. Hvis dette vurderes ikke at være tilfældet, må Energinet revurdere udbuddet med henblik på at optimere dette i forhold til at kunne skabe konkurrence eller overveje andre tiltag.

Forsyningstilsynet bemærker endvidere, at i en situation med residualmonopol(-er) er det afgørende, om de indkomne bud er baseret på en forventning om konkurrence om leverancen. Hvis markedsaktørerne har haft en forventning om konkurrence, vurderer Forsyningstilsynet, at de indkomne bud – uanset situationen med residualmonopol(-er) – vil afspejle en konkurrencesituation, og en situation med residualmonopol(-er) må antages ikke at have en prisefekt i forhold til de indkomne bud ved udbuddet.

Hvis Energinet *efter et udbud* konstaterer, at der foreligger en situation med residualmonopol, og Energinet ikke har kunnet forudse en sådan situation inden udbuddet, vurderer Forsyningstilsynet, at Energinet skal vurdere de indkomne bud i lyset af, om buddene umiddelbart bærer præg af at være afgivet under en forventning om residualmonopol/begrænset konkurrence. Er dette tilfældet, skal Energinet vurdere, om en ændring af udbuddets rammer og definitioner kan føre til, at et nyt udbud vil kunne øge udbuddet af den pågældende ydelse og dermed skabe konkurrence om hele leverancen eller dele deraf, jf. systemansvarsbekendtgørelsens § 31, stk. 3, og iværksætte et nyt udbud.

Geografisk anvendelsesområde

Forsyningstilsynet har i forbindelse med vurderingen af den anmeldte metode anmodet Energinet om yderligere oplysninger for afgrænsningen af det geografiske anvendelsesområde for reguleret pris. Energinet har på den baggrund anmeldt en ændring af den anmeldte metode, jf. bilag 10 til Forsyningstilsynets afgørelse.

Det fremgår af ændringen, at metoden vil blive anvendt ved Energinets køb af systemydelser, når der kun er én virksomhed, der tilbyder ydelsen. Der er ingen geografisk begrænsning på anvendelsen.

Forsyningstilsynet vurderer, at anvendelsesområdet for anvendelsen af reguleret pris er i overensstemmelse med kravene i systemansvarsbekendtgørelsens § 33. Forsyningstilsynet lægger i den forbindelse til grund, at systemansvarsbekendtgørelsens krav om anvendelse af reguleret pris er rettet mod Energinet og Energinets betaling for systemydelser i en situation, hvor der kun er én, der tilbyder ydelsen. Der ligger således ikke begrænsninger i geografisk henseende i forhold til Energinets anvendelse af reguleret pris.

FASTLÆGGELSE AF HISTORISK PRIS

Udgangspunktet for fastsættelsen af en reguleret pris er, at en reguleret pris så vidt muligt modsvarer den betaling, der ville være opstået ved konkurrence, jf. systemansvarsbekendtgørelsens § 33, stk. 2, nr. 1. Det følger endvidere af systemansvarsbekendtgørelsens § 33, stk. 2, nr. 2, at prisen så vidt muligt skal tage udgangspunkt i de historiske markedspriser for en sammenlignelig ydelse og tidsperiode.

Den anmeldte metode for reguleret pris tager udgangspunkt i en historisk pris, der dannes på baggrund af alle accepterede bud i markedet for den pågældende ydelse i den for markedet gældende tidsopløsning for henholdsvis kontinuerte indkøb og indkøb efter behov. Prisen udregnes som gennemsnittet af alle accepterede bud i markedet for den pågældende ydelse i den for markedet gældende tidsopløsning.

Metoden fastlægger endvidere, at der skal være mindst tre prisobservationer på det pågældende konkurrenceudsatte marked inden for et år. Er dette ikke muligt, anvendes der priser så langt tilbage, at der netop er tre prisobservationer (maksimalt 4 år tilbage). Er dette heller ikke muligt anvendes det antal historiske prisobservationer, der er tilgængelige på det pågældende marked over en fireårig periode.

Det fremgår endelig, at beregningen vil være uafhængig af om prisfastsættelsen er sket ved marginalpriser eller pay-as-bid. Er der afregnet til pay-as-bid, vil alle accepterede priser indgå i en vægtet beregning af den historiske pris.

Forsyningstilsynet konstaterer indledningsvis, at den anmeldte metode er i overensstemmelse med kravet i systemansvarsbekendtgørelsens § 33, stk. 2, idet en reguleret pris efter den anmeldte metode bygger på historiske markedspriser.

I relation til den konkrete udregning/fastsettelse af en reguleret pris vurderer Forsyningstilsynet, at anvendelsen af et gennemsnit af alle accepterede bud i markedet for den pågældende ydelse i den for markedet gældende tidsopløsning ikke er i modstrid med kravet i systemansvarsbekendtgørelsens § 33, stk. 2, nr. 1, om, at en reguleret pris så vidt muligt skal afspejle den betaling, der ville være opnået ved konkurrence.

Forsyningstilsynet lægger her vægt på, at hvor markedet er pay-as-bid afregnet, vil den historiske pris være et vægtet gennemsnit af alle accepterede bud i markedet for den gældende ydelse i den for markedet gældende tidsopløsning i det forudgående år. Hvor markedet er pay-as-clear afregnet, vil den historiske pris være et vægtet gennemsnit af de i markedet fastsatte marginalpriser for den gældende ydelse i den for markedet gældende tidsopløsning i det forudgående år.

Ørsted har i sit hørings svar gjort gældende, at en reguleret pris bør baseres på de højeste tilbudte priser for at afspejle knaphedssituationen ved det konkrete udbud og derved sende et investeringssignal til markedet, jf. bilag 2. Ørsted har yderligere i hørings svaret til udkast til Forsyningstilsynets afgørelse (bilag 12, side 4 ff) anført at:

"Forsyningstilsynets metode lever ikke op til bekendtgørelsens § 24 [nu § 33] stk. 2, når den kun opfylder delelementer af bestemmelsen nemlig nr. 2 og 3 omkring historisk pris og cost plus.

...

Af § 24, stk. 2 [nu § 33, stk. 2] fremgår det, at reguleret pris skal beregnes efter en eller flere metoder, som skal indeholde 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. § 26.*

For så vidt angår bestemmelsens nr. 1 er det Ørsteds forståelse, at formålet fra lovgivers side er at sikre, at der sendes et prissignal til markedet, idet en pris sat i konkurrence med et meget lavt udbud pr. definition vil blive høj, idet knaphed eller mangel i markedet vil drive prisen op. Eftersom reguleret pris kun finder anvendelse i knaphedssituationer, kan bestemmelse ikke tolkes anderledes. Hvis der er tale om nye markeder, må metoden skulle anvise hvorledes en udbuds- og efterspørgselskurve skal simuleres dvs. at man skal finde en emuleret markedspris og dermed sikre et prissignal."

Ørsted finder også (jf. bilag 12), at metoden ikke sender langsigtede investeringssignaler til markedet og dermed ikke bidrager til at sikre det fremtidige behov for eksempelvis effekttilstrækkelighed.

Dansk Energi anfører tilsvarende betragtninger vedrørende investeringssignaler, jf. bilag 13.

Elforsyningslovens og systemansvarsbekendtgørelsens regler om reguleret pris fastlægger anvendelsesområdet til *konstaterede* knaphedssituationer, dvs. situationer, hvor der kun er en bydende (uanset om der anlægges en ordlydsfortolkning af bestemmelserne eller der anlægges en fortolkning, hvor også situationer med residualmonopoler omfattes af reguleret pris). Bestemmelserne fastlægger endvidere, at den regulerede pris så vidt muligt skal afspejle den betaling, der ville have været opstået ved konkurrence, dvs. at den regulerede pris fastsættes ud fra de historiske markedspriser på et marked med konkurrence for en sammenlignelig ydelse og tidsperiode.

Energinets behovsvurdering for systemydelser fra november 2020 og oplysninger fra Energinet vedrørende behov og kapacitet, jf. bilag 1, viser, at der generelt ikke er knaphed på de markeder, metoden for reguleret pris vil finde anvendelse på. På den baggrund vurderer Forsyningstilsynet ikke, at der er grundlag for at indbygge et særligt investeringssignal i en reguleret pris efter den anmeldte generelle metode.

Efter Forsyningstilsynets vurdering vil et generelt investeringsignal i den generelle metode for reguleret pris kunne øge Energinets omkostninger og dermed forbrugerpriserne også i tilfælde, hvor der ikke er en generel kapacitetsmangel på et marked. Det er efter Forsyningstilsynets vurdering hverken i overensstemmelse med formålet med elforsyningsloven eller med formålet i lov om Forsyningstilsynet. Elforsyningslovens formål er således bl.a. at sikre forbrugerne adgang til billig elektricitet, jf. elforsyningslovens § 1, stk. 1, og Forsyningstilsynet skal navnlig sikre forbrugernes interesser i forsyningssektorerne ved at arbejde for høj effektivitet og lavest mulige forbrugerpriser på kort og lang sigt, jf. lov om Forsyningstilsynet § 1, stk. 1

Forsyningstilsynet lægger også vægt på, at systemansvarsbekendtgørelsen giver mulighed for, at Energinet kan anmelde flere metoder for reguleret pris, jf. bekendtgørelsens § 33, stk. 1. Energinet har således mulighed for at anmelde særskilte metoder for reguleret pris for markeder, hvor fx en ændret behovsvurdering viser, at der måtte være eller opstå et særligt behov for at tiltrække kapacitet, eller der er andre særlige forhold, der gør sig gældende. Det gælder både udviklingen på eksisterende markeder og etableringen af nye. Sådanne særskilte metoder for reguleret pris vil kunne afspejle de særlige forhold for disse markeder og give et prissignal til markedet uden at medføre en mere generel forøgelse af Energinets omkostninger og dermed forbrugerpriserne, jf. ovenfor.

Forsyningstilsynet bemærker endvidere, at knaphedssituationer og forventninger derom må antages at afspejle sig i de markedspriser, der danner udgangspunkt for fastlæggelsen af en reguleret pris efter metoden. Knaphedssituationer vil således påvirke den regulerede pris for de perioder, hvor der er knaphed. Forsyningstilsynet har uddybet dette i afsnittet "Sammenlignelige tidsperioder" nedenfor.

Ørsted bemærker, jf. bilag 12, at nye metoder for eksempelvis kommende markeder vil medføre en reaktiv og langsommelig proces, der vil give problemer på markedet.

Energinet anfører i sine kommentarer til Ørsteds høringssvar, at Energinet vil indtænke en eventuel særlig reguleret pris allerede ved udarbejdelsen af potentielle nye markeder, jf. bilag 14. Forsyningstilsynet bemærker, at der med den foreliggende metode ligger et grundlag for eventuelle nye, særskilte metoder for reguleret pris. Det vil således forventeligt især være spørgsmålet om fastlæggelsen af en særlig prisfastsættelse i en sådan metode, der vil være "nyt". Forsyningstilsynet forventer derfor, at der vil kunne ske en væsentlig hurtigere og "enklere" udarbejdelse og regulatorisk vurdering af sådan metode, end tilfældet har været med den foreliggende metode.

Forsyningstilsynet vurderer, at den anmeldte metodes anvendelse af prisobservationer inden for et år med mulighed for at udvide dette til 4 år med henblik på at opnå mindst tre prisobservationer til beregning af en reguleret pris ikke strider mod kravene i systemansvarsbekendtgørelsen. Forsyningstilsynet lægger vægt på, at prisobservationer inden for et år ligger tættest muligt på det aktuelle tidspunkt for anvendelsen af en reguleret pris, og dermed må antages at kunne afspejle aktuelle markeds- og prisforhold.

Forsyningstilsynet bemærker, at prisobservationer indhentet 4 år bagud umiddelbart er en lang tidsperiode. Forsyningstilsynet finder det således af betydning, at de historiske priser, der indgår i beregningen af en reguleret pris, er opstået under sammenlignelige

markedsforhold. Forsyningstilsynet kan imidlertid tilslutte sig Energinets vurdering, hvorefter en reguleret pris ikke bør baseres på mindre end 3 prisobservationer. Der må derfor foretages en afvejning mellem hensynet til prisobservationer, der er så tæt som muligt på den periode, hvor en reguleret pris skal gælde, over for hensynet til at der er validt datagrundlag for at foretage beregningen af en reguleret pris.

Forsyningstilsynet finder, at perioden på op til 4 år er en rimelig afvejning af de to hensyn. Forsyningstilsynet lægger her vægt på, at prisobservationer fra en periode på 4 år må antages at være en undtagelse i takt med at markederne for systemydelser udvikles og modnes. Endvidere lægger Forsyningstilsynet vægt på, at betalingen efter reguleret pris ikke bør være lavere end de dokumenterede omkostninger ved at levere ydelsen, hvilket bør fastsættes efter cost-plus metoden, jf. systemansvarsbekendtgørelsens § 33, stk. 2, nr. 3, når denne er godkendt. Leverandørerne vil derigennem været sikret mod for lave priser i forhold til den udvikling på markederne, der kan være sket.

Forsyningstilsynet vurderer også, at en grænse på minimum tre prisobservationer kan godkendes. Forsyningstilsynet lægger vægt, at en reguleret pris baseres på et validt grundlag og finder ikke, at mindre end tre prisobservationer vil give et tilstrækkelig sikkert grundlag for fastsættelsen. Forsyningstilsynet forventer endvidere, at antallet af prisobservationer vil stige i takt med, at de forskellige markeder for systemydelser udvikles og modnes.

FASTLÆGGELSE AF SAMMENLIGNELIGE TIDSPERIODER OG YDELSER

Sammenlignelige tidsperioder

I den anmeldte metode af 16. juni 2020, jf. bilag 1, fastlægges en reguleret pris som et årsgennemsnit for det pågældende marked/ydelse. Forsyningstilsynet bad imidlertid Energinet om at se på muligheden for at etablere en anden tidsinddeling med henblik på, at metoden i højere grad afspejler konkrete markedsforhold og prissætning på de enkelte markeder, herunder eksempelvis sæsonudsving i priserne.

Energinets har i notat af 6. december 2020 (bilag 8) anmeldt en finere tidsinddeling (sæsonbaseret) med henblik på at sikre større validitet i prisobservationerne i forhold til sæsonudsving m.m., idet der kan være store prisforskelle mellem forskellige sæsoner.

Energinet har anmeldt 4 perioder, der hver indeholder 3 mdr., for *kontinuerte indkøb af frekvensrelaterede ydelser (FFR, FCR, aFRR og mFRR)*:

- Vinter: december, januar, februar
- Forår: marts, april, maj
- Sommer: juni, juli, august
- Efterår: september, oktober, november

I forhold til *ydelser, der indkøbes efter behov*, har Energinet anmeldt 2 perioder på hver 6 måneder, med henblik på at sikre størst mulighed for at kunne fastsætte en reguleret pris baseret på historiske data:

- Vinter: oktober, november, december, januar, februar, marts
- Sommer: april, maj, juni, juli, august, september

Den nye tidsinddeling vil give større variation i priserne, da sæsonvariationer i højere grad vil blive reflekteret i den regulerede pris. Der vil fortsat kunne være stor forskel fra år til år, der vil kunne medføre væsentlige ændringer i priserne.

Forsyningstilsynet vurderer, at den foreslåede tidsinddeling i forhold til *kontinuerede indkøb af frekvensrelaterede ydelser (FFR, FCR, aFRR og mFRR)* og *ydelser, der indkøbes efter behov* er i overensstemmelse med systemansvarsbekendtgørelsens krav, jf. bekendtgørelsens § 33, stk. 2, nr. 2, om at en reguleret pris så vidt muligt skal tage udgangspunkt i historiske priser for en sammenlignelig ydelse og tidsperiode. Forsyningstilsynet lægger vægt på, at den nu sæsonbaserede tidsinddeling i højere grad afspejler de reelle markedsforhold med ikke mindst sæsonvariationer, der kan have stor indflydelse på priserne hen over året. Forsyningstilsynet finder således, at den foreslåede tidsinddeling er mere i overensstemmelse med systemansvarsbekendtgørelsens krav om, at den regulerede pris så vidt muligt skal tage udgangspunkt i de historiske markedspriser for en sammenlignelig ydelse og tidsperiode.

Sammenlignelige ydelser

Forsyningstilsynet har i forbindelse med vurderingen af metoden også anmodet Energinet om at se nærmere på fastlæggelsen af "sammenlignelig ydelse", jf. systemansvarsbekendtgørelsens krav om, at den regulerede pris så vidt muligt baseres på historiske markedspriser for en sammenlignelig ydelse. Det er sket med henblik på at vurdere, om der måtte være ydelser, der i karakter, udbudsform, tekniske krav og karakteristika mv. kunne indgå i en fælles fastsættelse af en reguleret pris for disse ydelser baseret på et bredere og dermed mere validt datagrundlag, hvis ydelserne i øvrigt er sammenlignelige.

Energinet oplyser i notat af 6. december 2020 (bilag 8), at Energinets forskellige frekvensrelaterede ydelser ikke er sammenlignelige. Der kan derfor ikke beregnes en fælles reguleret pris for dem.

Energinet har dog anmeldt en samlet reguleret pris for ydelserne nettilstrækkelighed og effektilstrækkelighed. Ydelserne er grundlæggende ens, idet det er Energinets grund til at indkøbe ydelserne, der er forskellig alt efter, om der indkøbes effektilstrækkelighed eller nettilstrækkelighed. Ved at fastsætte en samlet reguleret pris for disse to ydelser vil der kunne opstå et større datagrundlag (historiske markedspriser) for fastsættelsen af en reguleret pris.

Forsyningstilsynet vurderer, at den anmeldte metode inklusiv en samlet reguleret pris for ydelserne effektilstrækkelighed og nettilstrækkelighed opfylder systemansvarsbekendtgørelsens krav til "sammenlignelige ydelser", jf. bekendtgørelsens § 33, stk. 2, nr. 2.

Forsyningstilsynet lægger her til grund, at det er de enkelte ydelser, der fastsættes en reguleret pris for, og at der således er tale om "sammenlignelige ydelser". Forsyningstilsynet lægger endvidere til grund, at ydelserne effektilstrækkelighed og nettilstrækkelighed, som Energinet anmelder en samlet reguleret pris for, i realiteten er samme ydelse, der blot efterspørges ud fra to forskellige behov hos Energinet. Der er derfor tale om "sammenlignelige ydelser".

VURDERING EFTER ELFORSYNINGSLovens § 28, STK. 2, NR. 16.

Det følger af elforsyningslovens § 28, stk. 2, nr. 16, at Energinet skal anvende gennemsigtige, ikkediskriminerende, 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 er gennemsigtig og ikke-diskriminerende.

Gennemsiglighed

Energinets metode for reguleret pris beskriver den konkrete udregning af regulerede priser for de forskellige ydelser, og metoden giver dermed transparens om grundlaget og grundlaget for fastsættelsen af konkrete regulerede priser.

De konkrete regulerede priser, fastsat på grundlag af historiske priser efter metoden, vil hvert år blive offentliggjort, således at markedsaktørerne er bekendt med disse.

Forsyningstilsynet vurderer på den baggrund, at Energinets metode for reguleret pris opfylder kravet om gennemsiglighed.

Ikke-diskrimination

Energinets metode for reguleret pris indebærer, at den regulerede pris udregnes på baggrund af konstaterede historiske markedspriser (indkomne bud ved afholdte udbud af de pågældende ydelser) for de forskellige ydelser. De regulerede priser vil være gældende for alle markedsaktører i en situation, hvor en markedsaktør er eneste bydende ved et udbud.

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

YDERLIGERE BEMÆRKNINGER

Energinet anfører i høringsvaret (bilag 11), at Energinet finder det udfordrende, at den anmeldte metode for cost plus ikke forventes at være godkendt, når metoden for reguleret pris træder i kraft. Cost plus metoden fungerer som 'fall-back', når der ikke eksisterer en historisk pris for den pågældende ydelse og som en minimumsbetaling for markedsaktørerne i tilfælde af, at de dokumenterbare omkostninger er højere end den regulerede pris, fastsat som en historisk gennemsnitspris. Så længe metoden for cost plus ikke er godkendt, vil dette skabe en usikkerhed for markedsaktørerne i forbindelse med budgivning, som potentielt kan medvirke til, at bud holdes tilbage, og dermed forringes konkurrencesituationen.

Forsyningstilsynet skal hertil indledningsvis bemærke, at Energinet har anmeldt to selvstændige metoder, og at Forsyningstilsynet foretager en individuel prøvelse af de to anmeldte metoder.

Forsyningstilsynet kan videre oplyse, at den anmeldte metode for cost plus (der blev anmeldt 5. november 2020, hvorefter Energinet fremsendte en opdateret anmeldelse den 22. januar 2021) er under sagsbehandling. Forsyningstilsynet har haft anmeldelsen af metoden for cost plus i offentlig høring over sommeren 2021 og forventer at sende et udkast til afgørelse i høring i oktober.

Forsyningstilsynet er imidlertid enig i, at der er et samspil mellem metoderne, da den regulerede pris ikke kan være lavere end cost plus prisen. Forsyningstilsynet skal i relation hertil bemærke, at det ikke er givet, at den manglende samtidighed i godkendelserne af de to metoder vil få betydning i praksis. Forsyningstilsynet skal her henvise til, at Energinet i anden sammenhæng, jf. bilag 14, side 2, har oplyst, at der ikke hidtil har været brug for metoden for reguleret pris, idet der ikke har været afholdt udbud med kun én bydende siden bestemmelserne om anvendelsen af reguleret pris blev indført i 2018. Forsyningstilsynet skal videre henvise til, at anmeldelsen cost plus metoden er under behandling.

SAMLET VURDERING

Forsyningstilsynet vurderer samlet, at Energinets anmeldte metode for reguleret pris med de anmeldte ændringer vedrørende sammenlignelige tidsperioder, sammenlignelige ydelser og geografisk anvendelsesområde jf. bilag 8 og bilag 10, er i overensstemmelse med kravene i systemansvarsbekendtgørelsens § 33, jf. elforsyningslovens § 27 a, dvs. 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.

Forsyningstilsynet vurderer endvidere, at metoden lever op til kravene om være gennemsigtig og ikke-diskriminerende, jf. elforsyningslovens § 28, stk. 2, nr. 16.

Forsyningstilsynet kan således godkende metoden.

Forsyningstilsynet anmoder Energinet om at afrapportere anvendelsen af reguleret og situationer, hvor et udbud har resulteret i residualmonopol til Forsyningstilsynet 2 gange årligt frem til udgangen af 2023.

OFFENTLIGGØRELSE AF AFGØRELSEN

Forsyningstilsynets afgørelse offentliggøres, jf. elforsyningslovens § 78 b, stk. 1, Forsyningstilsynet har ved offentliggørelsen undtaget fortrolige oplysninger, jf. elforsyningslovens § 78 b, stk. 2.

KLAGEVEJLEDNING

Eventuel klage over denne afgørelse kan indbringes for Energiklagenævnet, jf. § 89, stk. 1, i lov om elforsyning, jf. lovbekendtgørelse nr. 119 af 6. februar 2020.

Klagen skal være skriftlig og være indgivet til klagenævnet inden 4 uger efter, at Forsyningstilsynets afgørelse er meddelt.

Klagen indgives til:

Energiklagenævnet
Nævnenes Hus
Toldboden 2
8800 Viborg
Telefon 72 40 56 00
ekn@naevneshus.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 Energiklagenævnets hjemmeside, www.ekn.dk.

Med venlig hilsen

Carsten Smidt
Direktør