

(Elforsyning)

Nævnenes Hus
Toldboden 2
8800 Viborg

Tlf.: 72 40 56 00

www.ekn.dk
ekn@naevneneshus.dk

		5. juli 2018
KLAGE FRA	Energinet, Statnett SF, Lyse Produksjon AS og Statkraft Energi AS	J.nr. 18/00264 (1011-17-21)
OVER OM	Energitilsynets afgørelse af 28. marts 2017 ophævelse af Energinets metodegodkendelse af 100 MV-reservationen i SK4 med virkning fra den 1. januar 2018	J.nr. 18/00265 (1011-17-22)
		J.nr. 18/00266 (1011-17-23)
NÆVNETS	Nævnensformand og dommer, Peter Ulrik Urskov	
SAMMEN-	Næstformand, professor, ph.d. og cand.jur.	
SÆTNING	Bent Ole Gram Mortensen	J.nr. 18/00268 (1011-17-24)
I SAGEN	Professor, ph.d og cand.jur. Birgitte Egelund Olsen	
	Professor, dr.polit. Christian Hjorth-Andersen	
	Direktør og cand.polyt. Poul Sachmann	RBB-EKN
NÆVNETS	Energitilsynets afgørelse af 28. marts 2017 <u>stadfæstes</u> med	
AFGØRELSE	den ændring, at metodegodkendelsen af 2. december 2010 tilbagekaldes med virkning fra den 1. januar 2020.	

Energinet (tidligere Energinet.dk) v/Advokatfirmaet Bech-Bruun, Statnett SF v/Bruun & Hjejle Advokatpartnerselskab samt Statkraft Energi AS og Lyse Produksjon AS v/Horten Advokatpartnerselskab (herefter klagerne) har ved individuelle klager af 4. maj 2017 indbragt Energitilsynets¹ afgørelse af 28. marts 2017 for Energiklagenævnet. Ved afgørelsen ophævede Energitilsynet Energinets metodegodkendelse i medfør af § 73 a, jf. § 76 i bekendtgørelse nr. 418 af 25. april 2016 om lov om elforsyning² (herefter elforsyningsloven) af en

¹ Nu Forsyningstilsynet.

² Lovbekendtgørelse nr. 418 af 25. april 2016 om lov om elforsyning var gældende på det tidspunkt, hvor Energitilsynet traf afgørelse om bortfald af Energinets reservation i den fjerde transmissionsforbindelse mellem Norge og Danmark, men er blevet erstattet af lovbekendtgørelse nr. 1009 af 27. juni 2018.

100 MW-reservation i den fjerde transmissionsforbindelse mellem Norge og Danmark over Skagerrak³ (herefter SK4) med virkning fra den 1. januar 2018.

Energinet er den danske og Statnett SF den norske transmissionsoperatør, der er ansvarlige for systemansvar, ejerskab og drift af transmissionsanlæg i henholdsvis Danmark og Norge. Energinet og Statnett SF ejer og driver i fællesskab SK4. Lyse Produksjon AS og Statkraft Energi AS er leverandører af de ydelser⁴, som leveres over SK4-forbindelsen i henhold til aftalen⁵ mellem Energinet og Statnett SF.

5. juli 2018

Energitilsynets afgørelse blev truffet med henvisning til, at der var tale om en midlertidig tidsbegrænset godkendelse af reservationen i SK4, idet der blandt andet senest et år efter den kommercielle idriftsættelse af SK4 skulle udarbejdes en rapport, der kvantificerede den samfundsmæssige nytte af reservationen. Energitilsynet ville efterfølgende behandle rapporten med henblik på at afgøre eventuelle konsekvenser for reservationen i SK4 på baggrund af evalueringen.

J.nr 18/00264
(1011-17-21)

J.nr. 18/00265
(1011-17-22)

J.nr. 18/00266
(1011-17-23)

Energitilsynets afgørelse blev begrundet i en manglende samfundsøkonomisk gevinst ved reservationen samt Energiklagenævnets afgørelse i forhold til en reservation af intra-day kapaciteten på den elektriske Storebæltsforbindelse.⁶

J.nr. 18/00268
(1011-17-24)

Sagen drejer sig om, hvorvidt Energitilsynets ophævelse af reservationen af kapacitet i SK4 har været berettiget, herunder om der er tale om en ugyldig tilbagekaldelse af en begunstigende forvaltningsakt. I forbindelse hermed vedrører sagen spørgsmålet om, hvorvidt Energitilsynets skønsmæssige vurdering af den samfundsøkonomiske gevinst er baseret på et korrekt grundlag. Endvidere omhandler sagen spørgsmålet om, hvorvidt det er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, at reservationen ophæves med virkning fra den 1. januar 2018.

RBB-EKN

Side 2 af 34

Energiklagenævnet forstår klagerne således, at der er enighed om, at reservationen skal anmeldes og metodegodkendes af Energitilsynet i henhold til elforsyningslovens § 73 a, samt at klagerne ikke ønsker at klage over metodegodkendelsen, men derimod ønsker at klage over selve ophævelsen af metodegodkendelsen.

³ Skagerrakforbindelsen er en eltransmissionsforbindelse mellem Danmark og Norge, som består af fire søkabler for at kunne udveksle elektricitet landene imellem. Skagerrakforbindelsen har en samlet kapacitet på 1700 MW, hvoraf SK4 har en kapacitet på 700 MW.

⁴ Jf. note 9 og 16.

⁵ Jf. note 8.

⁶ Energiklagenævnets afgørelse af 17. juni 2013, j.nr. 1011-12-21.

De fire klager over Energitilsynets afgørelse behandles i Energiklagenævnet under journalnumrene 18/00264, 18/00265, 18/00266 og 18/00268.⁷

I forbindelse med sagens behandling i Energiklagenævnet har nævnet foruden klagerne i sagen modtaget en række bemærkninger fra forskellige aktører.

Klagen er i forbindelse med Energiklagenævnets behandling af sagen tillagt opsættende virkning ved Energiklagenævnets afgørelse med j.nr. 1011-17-25 af 21. august 2017.

Klagerne behandles og afgøres samlet i denne afgørelse.

5. juli 2018

J.nr 18/00264
(1011-17-21)

Sagens baggrund

Energinet og Statnett SF indgik i 2009 en aftale⁸ (herefter SK4-aftalen) om etablering af SK4. Parterne indgik endvidere en aftale (herefter systemtjenesteaftalen⁹) om, at Energinet over en femårig periode skulle indkøbe automatiske frekvensreguleringsreserver (herefter FRR-A¹⁰) til Vestdanmark i Norge. Aftalen var en del af den samlede business case fra 2008 udarbejdet til brug for etableringen af SK4, og aftalen skulle medvirke til at skabe en samfundsøkonomisk gevinst af reservationen i begge lande.

J.nr. 18/00265
(1011-17-22)

J.nr. 18/00266
(1011-17-23)

J.nr. 18/00268
(1011-17-24)

Prisen for de norske leverancer af FRR-A blev fastsat ved et EU-udbud i Norge tilbage i 2007, hvorefter der blev indgået aftale med Lyse Produksjon AS og Statkraft Energi AS om deres levering heraf.

RBB-EKN

Side 3 af 34

Etableringen af SK4 var en del af en samlet investeringspakke for de nordiske lande, der blev prioriteret af Nordel¹¹ i 2004 for at fjerne flaskehalse og sikre systemdrift i det nordiske område. SK4 modtog støtte fra Europa-Kommissionen, som et af Kommissionens Trans-European Energy Network ("TEN-E") projekter for områderne Danmark, Tyskland og den Baltiske ring, som søger at udbygge el-infrastrukturen med de såkaldte "missing links" i europæisk sammenhæng.

⁷ Klagerne har fået tildelt nyt j.nr. hos Energiklagenævnet, men har tidligere været behandlet i nævnte rækkefølge under j.nr. 1011-17-21, 1011-17-22, 1011-17-23 og 1011-17-24.

⁸ SK4-aftalen, som erstattede en principaftale om SK4-forbindelsen mellem Energinet og Statnett SF af 2007 (herefter Principaftalen), fastlægger blandt andet vilkår for gennemførelsen af projektet samt ejerskab til og drift af SK4.

⁹ Systemtjenesteaftalen regulerer udvekslingen af FRR-A- og FCR-leverancerne fra Norge til Danmark, som er gældende i systemtjenesteaftalens leveringsperiode på 5 år gældende fra idriftsættelsen af SK4.

¹⁰ FRR-A = Automatic Frequency Restoration Reserve eller sekundære systemydelser (LFC = Load Frequency Control). Der er tale om en systemydelse, som anvendes til at opretholde systembalancen i Danmark.

¹¹ Nordel var den regionale samarbejdsorganisation for de systemansvarlige transmissionsselskaber i Norden. Opgaverne varetages nu af European Network of Transmission System Operators for Electricity (ENTSO-E), www.entsoe.eu.

Indkøb af FFR-A fra Norge kræver i praksis en reservation af overførelseskapacitet i SK4. Denne type reserver skal kunne aktiveres umiddelbart, når der er behov for dem. Derfor skal kapaciteten altid være til rådighed for disse reserver, hvilket sikres gennem reservationen.

I juni 2010 godkendte Norges Vassdrags- og Energidirektorat etableringen af SK4.

Det danske Klima- og Energiministerium (nu Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet) godkendte etableringen af SK4 den 25. august 2010. Der blev i den forbindelse lagt vægt på, at udvidelsen af Skagerrakforbindelsen samlet set ville være et væsentligt element i arbejdet for at indfase mere vindkraft i det danske system, samt bidrage til at forbedre funktionen af det danske og nordiske el-marked.

5. juli 2018

J.nr 18/00264
(1011-17-21)

J.nr. 18/00265
(1011-17-22)

Dermed blev transmissionskapaciteten mellem Norge og Danmark udvidet fra 1000 MW til 1700 MW. Investeringen i SK4 udgjorde ca. 3 milliarder kr., og udgifterne hertil blev ligelig fordelt mellem Norge og Danmark.

J.nr. 18/00266
(1011-17-23)

SK4 blev kommercielt idriftsat den 29. december 2014. Forud herfor havde Energinet i medfør af elforsyningslovens § 73 a, jf. § 76¹², ansøgt om Energitilsynets godkendelse af Energinets overordnede metode for reservation af en del af kapaciteten i Skagerrakforbindelsen i forbindelse med udveksling af sekundære automatiske reserver.¹³ Ved afgørelse af 2. december 2010 godkendte Energitilsynet den anmeldte reservation i SK4. Følgende fremgår blandet andet af Energitilsynets metodegodkendelse af 2. december 2010:

J.nr. 18/00268
(1011-17-24)

RBB-EKN

Side 4 af 34

”[...]

Afgørelse

23. Ved den foreliggende afgørelse lægger Energitilsynet vægt på:

- at Energinet.dk har oplyst, at reservationen af 100 MW er en væsentlig forudsætning for beslutningen i udvidelse af kapaciteten i Skagerraksforbindelsen, herunder at reservationen vil omfatte en begrænset andel af den samlede kapacitet som følge af investeringen i ny kapacitet
- at Energinet.dk forventer, at der er væsentlige samfundsmæssige gevinster ved reservationen

¹² Metodegodkendelsen er udstedt i henhold til den elforsyningslov (lovbekendtgørelse nr. 516 af 20. maj 2010), som var gældende på dette tidspunkt.

¹³ Sekundære automatiske reserver = FRR-A (Frequency Restoration Reserve - Automatic).

- at Energinet.dk vurderer, at den samfundsøkonomiske gevinst ved, at en del af kapaciteten reserveres for udveksling af sekundære reserver, vil overstige ulempen ved indskrænkningen i adgangen til engrosmarkedet, jf. nedenstående

På denne baggrund meddeles det Energinet.dk:

- Reservationen af kapacitet i en gros markedet til brug for udveksling af sekundære reserver er et vilkår, som er omfattet af elforsyningslovens § 73 a
- Energitilsynet kan godkende, at Energinet.dk ikke stiller hele kapaciteten i Skagerrak 4 til rådighed for en gros markedet, jf. LBK nr. 516 af 20/05/2010, § 73 a

5. juli 2018

J.nr 18/00264
(1011-17-21)

J.nr. 18/00265
(1011-17-22)

Afgørelsen er betinget af, at Energinet.dk:

- - uanset reservationen – medvirker til at netkapaciteten udnyttes fuldt ud, jf. § 5 og 6 i Systemansvarsbekendtgørelsen
- så vidt muligt – sikrer ekstern transparens omkring anvendelse af reservationen eller dele af reservationen
- kan dokumentere reservationens omfang og anvendelse overfor Energitilsynet, herunder at reservationen kun foretages med henblik på udveksling af sekundære reserver
- senest 1 år efter den kommercielle idriftsættelse af Skagerrak 4, kvantificerer den samfundsmæssige nytte af reservationen, herunder at nytten lever op til de af Energinet.dk skitserede forventninger. Rapporten herom skal i offentlig høring og høringssvarene skal stilles til rådighed for Energitilsynet. Energitilsynet vil behandle rapporten med henblik på at afgøre eventuelle konsekvenser for reservationen af evalueringen

J.nr. 18/00266
(1011-17-23)

J.nr. 18/00268
(1011-17-24)

RBB-EKN

Side 5 af 34

[...]"

Til opfyldelse af kravet om evaluering af den samfundsmæssige nytte af reservationen udarbejdede Energinet en evalueringsrapport af 1. februar 2016 samt en sammenfatning af evalueringsrapporten af 1. februar 2016¹⁴.

I evalueringen konkluderer Energinet, at den danske del af gevinsten ved handel med FRR-A udgør 28-30 mio. kr. i 2015, og at den samlede handelsgevinst for Danmark og Norge udgør 92-96 mio. kr. sammenholdt med en forventet dansk handelsgevinst ved udveksling af FRR-A i business casen fra 2008 på 42 mio. kr.¹⁵ Fradrages værdien af reservationen i

¹⁴ Sammenfatningen indeholder fortrolige oplysninger og er undtaget fra aktindsigt.

¹⁵ Udregnet i 2015-priser udgør den forventede handelsgevinst 47 mio. kr. Beløbet indeholder handelsgevinsten ved udveksling af både FRR-A- og FCR-ydelser, men er

spotmarkedet¹⁶ i den opgjorte handelsgevinst, udgør den samfundsøkonomiske værdi ved reservationen i Danmark 8-14 mio. kr. og for Danmark og Norge samlet 64-78 mio. kr. Indregnes handelsgevinsten ved levering af 10 MW FCR¹⁷, som alene for Danmark er estimeret til 3 mio. kr., udgør den samlede danske handelsgevinst ved levering af systemydelser 31-33 mio. kr., hvilket medfører en samlet samfundsøkonomisk værdi ved reservationen på 11-18 mio. kr. for Danmark.

Endvidere konkluderes, at der med reservationen er forsvundet en markedsmulighed for de danske aktører, idet reservationen har medført, at der ikke indkøbes FRR-A i Danmark i en femårig periode, samt at der ikke som forudsat ved metodegodkendelsen er opstået nye internationale markedsmuligheder, men at etableringen af SK4-forbindelsen dog har medført et øget indtjeningspotentiale for de danske markedsaktører, idet indkøbet af manuelle reserver¹⁸ er blevet forøget.

5. juli 2018

J.nr 18/00264
(1011-17-21)

J.nr. 18/00265
(1011-17-22)

J.nr. 18/00266
(1011-17-23)

På baggrund af evalueringen efter et års drift den 1. februar 2016, udsendte Energitilsynet et udkast til indstilling i høring den 11. august 2016. Det fremgik af indstillingen, at reservationen kunne opretholdes, idet Energitilsynet tog evalueringen til efterretning. I den forbindelse lagde Energitilsynet vægt på de kriterier, som indgik i grundlaget for metodegodkendelsen i 2010. Herudover foretog Energitilsynet en samfundsøkonomisk analyse af den samlede samfundsmæssige værdi af etableringen af SK4. Energitilsynet konkluderede, at reservationens omfang og anvendelse var i overensstemmelse med metodegodkendelsen, samt at den samfundsmæssige værdi af reservationen skulle ses i sammenhæng med, at reservationen var en væsentlig og integreret del af investeringsbeslutningen om etablering af SK4, hvilket medførte en markant forøgelse af overførselskapaciteten mellem Norge og Danmark.

J.nr. 18/00268
(1011-17-24)

RBB-EKN

Side 6 af 34

Energitilsynet sendte den 9. december 2016 en ny indstilling i høring, hvor tilsynet vurderede, at der ikke var en væsentlig dansk samfundsøkonomisk gevinst i relation til det, der fremgik af business casen fra 2008, samt at der var usikkerhed om, hvorvidt reservationen gav en større dansk samfundsøkonomisk gevinst i forhold til at anvende kapaciteten i

eksklusiv omkostningerne forbundet med afholdelse af ekstraordinære auktioner samt leveringsevnekontrakter.

¹⁶ Energinet har opgjort, at alternativnyttens (værdien) ved anvendelse af reservationen i spotmarkedet udgør 15-20 mio. kr. for Danmark og 18-28 mio. kr. for Danmark og Norge samlet.

¹⁷ FCR = Frequency Containment Reserves eller primære systemydelser.

¹⁸ Manuelle reserver eller FRR-M (Frequency Restoration Reserves) er den kapacitet, som reserveres af aktørerne til manuel balancering af systemet i driftstimen i henhold til aftale med Energinet.

spotmarkedet. På den baggrund traf Energitilsynet den påklagede afgørelse om at ophæve reservationen i SK4 den 28. marts 2017.

Den påklagede afgørelse

Af Energitilsynets afgørelse af 28. marts 2017 fremgår følgende:

”[...]

Resumé

1. I denne sag skal Energitilsynet tage stilling til en evaluering af Energinet.dks 5-årige reservation (1. januar 2015 – 31. december 2019) på 100 MW i spotmarkedet i jævnstrøms-transmissionforbindelsen SK4 mellem Vestdanmark (DK1) og Norge (NO) til overførsel af automatiske sekundære reserver (FRR-A = Frequency Restoration Reserve – Automatic) fra Norge til Danmark.

5. juli 2018

J.nr 18/00264
(1011-17-21)

J.nr. 18/00265
(1011-17-22)

2. Energitilsynet godkendte midlertidigt reservationen i december 2010. Energitilsynet lagde vægt på, at Energinet.dk havde oplyst, at reservationen af 100 MW var en væsentlig forudsætning for beslutningen om udvidelse af kapaciteten i Skagerraksforbindelsen, og at reservationen ville omfatte en begrænset andel af den samlede kapacitet som følge af investeringen i ny kapacitet. Reservationen muliggjorde indkøb af det samlede behov for FRR-A i DK1 (Vestdanmark) i Norge.

J.nr. 18/00266
(1011-17-23)

J.nr. 18/00268
(1011-17-24)

RBB-EKN

3. Endvidere blev der lagt vægt på, at Energinet.dk forventede, at der var væsentlige danske samfundsøkonomiske gevinster ved reservationen, og at Energinet.dk vurderede, at den samfundsøkonomiske gevinst ved reservationen (udveksling af sekundære reserver) ville overstige ulempen ved indskrænkningen i adgangen til det danske engrosmarked (spotmarkedet).

Side 7 af 34

4. Energitilsynet stillede fire betingelser til afgørelsen:

5. For det første skulle Energinet.dk – uanset reservationen – medvirke til, at netkapaciteten blev udnyttet fuldt ud. For det andet skulle Energinet.dk så vidt muligt sikre ekstern transparens om anvendelse af reservationen eller dele af reservationen. For det tredje skulle Energinet.dk kunne dokumentere reservationens omfang og anvendelse overfor Energitilsynet (herunder at reservationen kun blev brugt til udveksling af sekundære reserver). For det fjerde skulle Energinet.dk senest et år efter den kommercielle idriftsættelse af Skagerrak 4 (SK4) kvantificere den samfundsøkonomiske gevinst ved reservationen – herunder at gevinsten levede op til de af Energinet.dk skitserede forventninger. Det fremgik eksplicit af afgørelsen, at Energitilsynet ville behandle rapporten med henblik på at afgøre eventuelle konsekvenser for reservationen af evalueringen. Der var således tale om en midlertidig, tidsbegrænset godkendelse.

13. Energitilsynet vurderer med udgangspunkt i den anvendte tilgang i 2010-afgørelsen og betingelserne heri, 1) at der ikke er en væsentlig dansk samfundsøkonomisk gevinst ved reservationen, 2) at den danske samfundsøkonomiske gevinst ikke lever op til det forudsatte i businesscasen fra 2008; og at 3) det er usikkert om reservationen giver en større dansk samfundsøkonomisk gevinst i forhold til at anvende kapaciteten til spotmarkedet.

14. Det samlede resultat ud fra en dansk norsk betragtning viser, 1) at reservationen giver en ikke uvæsentlig samfundsøkonomisk gevinst; 2) at den dansk norske samfundsøkonomiske gevinst er faldet i forhold til det estimerede i 2008; og at 3) reservationen skaber en større samfundsøkonomisk nytte end anvendelse af den reserverede kapacitet i spotmarkedet.

5. juli 2018

J.nr 18/00264
(1011-17-21)

J.nr. 18/00265
(1011-17-22)

15. Energitilsynet bemærker i den forbindelse, at de samlede dansk norske resultater afspejler reservationens fordelingsmæssige sigte, hvor handel med FRR-A via SK4 skulle sikre Norge en større andel af de samfundsøkonomiske gevinster.

J.nr. 18/00266
(1011-17-23)

J.nr. 18/00268
(1011-17-24)

16. Energitilsynet vurderer ikke, at de fordelingsmæssige hensyn bag aftalen kan tillægges selvstændig vægt. Energitilsynet vurderer, at der som udgangspunkt ikke er reguleringsmæssige hindringer for at aftale særlige fordelinger af de samfundsøkonomiske gevinster ved en investering som SK4. Det indebærer imidlertid ikke, at investeringsparterne frit kan aftale en fordelingsmekanisme, der begrænser adgangen til at anvende nettet.

RBB-EKN

Side 9 af 34

17. En reservation giver mulighed for udveksling af systemydelser mellem Norge og Vestdanmark, hvilket i udgangspunktet øger den samlede samfundsøkonomiske gevinst af forbindelsen for både Norge og Danmark. Konkret giver en reservation mulighed for øget konkurrence på markedet for FRR-A i Vestdanmark ved at give Energinet.dk adgang til konkurrencedygtige bud på systemydelser fra Norge. Den øgede konkurrence kan nedbringe omkostningerne til systemydelser i Vestdanmark. Det er imidlertid ikke ligegyldigt, hvordan en reservation udformes i forhold til konkurrencen på markedet for systemydelser.

18. Energitilsynet finder derfor, at den eksisterende reservation med fordel hurtigst muligt kan erstattes af en smartere reservation, der muliggør konkurrence og en større samfundsøkonomisk gevinst. En såkaldt dynamisk reservation.

19. Ophævelsen vil på kort sigt (over reservationens resterende løbetid) øge Energinet.dks omkostninger til indkøb af FRR-A med et meget stort tocifret

millionbeløb årligt, såfremt der ikke kan etableres en ny reservation til erstatning for den nuværende reservation, når denne ophæves. Omvendt vil ophævelsen af reservation give en samfundsøkonomisk gevinst for Danmark på 15 – 20 mio. kr. ved anvendelse af de 100 MW i spotmarkedet.

20. Samlet må det vurderes, at ophævelsen umiddelbart vil føre til højere tariffer for forbrugere og virksomheder.

21. Ved etablering af et konkurrencepræget FRR-A marked og en ny reservation til Norge til understøttelse heraf, må det forventes, at omkostningsniveauet vil ligge væsentligt tættere på det nuværende niveau.

5. juli 2018

J.nr 18/00264
(1011-17-21)

22. Energitilsynet vurderer – henset til den etablerede praksis – at den foreliggende evaluering ikke dokumenterer, at der foreligger så store samfundsøkonomiske gevinster ved reservationen, at det kan begrunde en fravigelse af lovgivningens hovedregel om, at der ikke kan foretages reservationer i elforsyningsnettet – i særdeleshed ikke i forbindelser mellem to prisområder. Det er en forudsætning for at det frie elmarked kan fungere, at kapaciteten i elforsyningsnettet udnyttes fuldt ud. Dette er særligt vigtigt på elnettets udlandsforbindelser, som skal sikre, at der kan handles med elektricitet på tværs af landegrænserne. Hvis adgangen til transport af elektricitet begrænses af aftaler om reservation af netkapacitet eller særlige rettigheder for nogle aktører, forstyrres den frie konkurrence. Dette kan medføre prisstigninger på elektricitet på lang sigt.

J.nr. 18/00265
(1011-17-22)

J.nr. 18/00266
(1011-17-23)

J.nr. 18/00268
(1011-17-24)

RBB-EKN

Side 10 af 34

23. Energitilsynet vurderer endvidere, at ovennævnte må ses i sammenhæng med, at reservationen og den gældende aftale om udveksling af FRR-A har negative effekter for konkurrencen – dels på spotmarkedet, dels og navnlig på det danske marked for FRR-A. Den forventede markedsåbning mod Tyskland og etablering af nye forbindelser, der indgik i vurderingen af reservationen i 2010, har ikke fundet sted. Reservationen og den 5-årige aftale om levering af FRR-A får derved en væsentlig større negativ konsekvens for det danske marked, end det blev forventet i 2010.

24. Energinet.dks anmeldelse af et nyt konkurrencebaseret marked for FRR-A i Norden af 16. februar 2017 i det nordiske synkronområde omfatter en metode, som opererer med mulighed for reservation af transmissionskapacitet på daglig basis (dynamisk reservation).

25. Energitilsynet skal med henvisning til ovenstående bemærke, at en revision af designet af reservationen på SK4, vil kunne ændre den afvejning af hensyn, som ophævelsen af reservationen på SK4 er udtryk for. En revision af reservationen – en ny reservation – vil skulle anmeldes af

Energinet.dk og vil efterfølgende skulle godkendes af Energitilsynet før den kan træde i kraft.

26. Det er Energitilsynets opfattelse, at en ny reservation øjeblikkeligt skal give mulighed for konkurrence mellem norske og danske FRR-A leverandører i Vestdanmark, så der sikres åben og lige konkurrence mellem alle aktører (danske og norske). Revisionen skal også inden for en kortere periode indfase et eller flere dynamiske elementer, så der kan realiseres en bedre samfundsøkonomisk udnyttelse af SK4.

5. juli 2018

27. På sigt finder Energitilsynet det væsentligt, at der implementeres et design, der tager udgangspunkt i principperne i netværkskoden om balancering (EB GL) og i det anmeldte design for det nordiske synkronområde, så der skabes et fælles marked med reciprocitet samt anvendelse af dynamiske elementer, der systematisk vil sikre en mere effektiv anvendelse af interkonnektoren i forhold til arbejdsdelingen mellem spot- og intradaymarkedet og markedet for systemydelser.

J.nr 18/00264
(1011-17-21)

J.nr. 18/00265
(1011-17-22)

J.nr. 18/00266
(1011-17-23)

28. Energitilsynet lægger afgørende vægt på, at implementeringen af ophævelsen af reservationen sker, så der sikres de bedste muligheder for at etablere et konkurrencepræget marked for FRR-A i Vestdanmark. I den forbindelse lægger Energitilsynet også vægt på, at en implementering ikke må indebære unødige meromkostninger. Ud fra en samlet afvejning vurderer Energitilsynet, at de forskellige hensyn bedst tilgodeses ved en frist for implementering af ophævelsen af reservationen senest 1. januar 2018.

J.nr. 18/00268
(1011-17-24)

RBB-EKN

Side 11 af 34

Afgørelse

29. På baggrund af vedlagte sagsfremstilling og vurdering og med henvisning til elforsyningslovens, § 73a, stk. 1, jf. § 24, stk. 2 og 3, og systemansvarsbekendtgørelsens § 5, stk. 2 samt forordning 714/2009, art. 16, stk. 3 indstilles:

- At Energinet.dks reservation på 100 MW i SK4 ophæves med virkning fra 1. januar 2018.

Energitilsynet skal endvidere tilkendegive, at et nyt design af en reservation, der i første omgang tilsikrer en fri og åben konkurrence på det danske marked for FRR-A mellem danske og norske leverandører og – på lidt længere sigt - systematisk vil sikre en mere effektiv anvendelse af interkonnektoren i forhold til arbejdsdelingen mellem spot- og intradaymarkedet og markedet for systemydelser, kan ændre den afvejning af hensyn, som denne afgørelse er udtryk for.

[...]"

Energitilsynets afgørelse er i sin helhed vedlagt denne afgørelse som bilag 1.

Klagerens synspunkter og bemærkninger

Klagerne finder, at Energitilsynets afgørelse af 28. marts 2017 er ugyldig og skal annulleres eller ændres, således at reservationen til udveksling af sekundære reserver i SK4-forbindelsen opretholdes.

Statnett SF, Lyse Produksjon AS og Statkraft Energi AS har subsidiært anført, at Energitilsynets afgørelse skal ophæves og hjemvises til fornyet behandling.

Mere subsidiært har klagerne anført, at reservationen tidligst kan ophæves med virkning fra den 1. januar 2020.

Til støtte for påstandene, om at Energitilsynets afgørelse af 28. marts 2017 er ugyldig og skal annulleres eller ændres, har klagerne navnlig anført følgende:

Hjemmelsgrundlag og ophævelse

- At Energitilsynet ikke har haft hjemmel til at ophæve reservationen i en situation som den foreliggende, hvor reservationen er foretaget som led i Energinets opgavevaretagelse og ligger inden for det skøn, som Energinet er tillagt.
- At reservationen ikke er i strid med elforsyningsloven, men tværtimod udtrykkeligt er tilladt i medfør af systemansvarsbekendtgørelsens¹⁹ § 5, stk. 2, nr. 2.
- At kun tungtvejende hensyn kan begrunde ophævelse.
- At vægtige grunde taler imod ophævelse.

Metodegodkendelsen – tidsbegrænsningen

- At det ikke med tilstrækkelig klarhed og bestemthed fremgår, at Energitilsynets metodegodkendelse fra 2. december 2010 var midlertidig og tidsbegrænset.
- At bestemmelsen i metodegodkendelsen om at Energinet senest 1 år efter idriftsættelsen af SK4 skulle udarbejde en evalueringsrapport, som Energitilsynet ville behandle med henblik på at afgøre eventuelle konsekvenser for reservationen, alene kan fortolkes som et tilbagekaldelsesforbehold.

5. juli 2018

J.nr 18/00264
(1011-17-21)

J.nr. 18/00265
(1011-17-22)

J.nr. 18/00266
(1011-17-23)

J.nr. 18/00268
(1011-17-24)

RBB-EKN

Side 12 af 34

¹⁹ Bekendtgørelse nr. 891 af 17. august 2011 om systemansvarlig virksomhed og anvendelse af eltransmissionsnettet m.v.

- At klagerne har haft en klar og berettiget forventning om, at reservationen gjaldt i mindst aftalens²⁰ løbetid.

Metodegodkendelsen - begunstigende forvaltningsakt

- At Energitilsynets afgørelse som følge af ovenstående må sidestilles med en tilbagekaldelse af en begunstigende forvaltningsakt, hvor det i sig selv udgør en væsentlig retlig mangel, at Energitilsynet ikke har vurderet, om betingelserne for tilbagekaldelse var opfyldt – herunder på den ene side hensynet til de berettigede forventninger om at metodegodkendelsen opretholdes og på den anden side de saglige grunde, som giver anledning til ønsket om tilbagekaldelse.

5. juli 2018
J.nr 18/00264
(1011-17-21)

- At en tilbagekaldelse af en begunstigende afgørelse på ulovbestemt grundlag kun kan ske, hvis det er sagligt begrundet i tungtvejende interesser.

J.nr. 18/00265
(1011-17-22)

- At en sådan hjemmelsmangel ikke kan reparerer af Energitilsynet under klagesagens behandling, da Energitilsynet skulle have behandlet tilbagekaldesspørgsmålet i afgørelsen af 28. marts 2017, således at klager vil have mulighed for at påklage en efterfølgende afgørelse herom til Energiklagenævnet, jf. 2-instansprincippet.

J.nr. 18/00266
(1011-17-23)

J.nr. 18/00268
(1011-17-24)

RBB-EKN

Side 13 af 34

- At der tilsvarende skal foretages en afvejning af alle relevante hensyn i sagen, hvis Energiklagenævnet måtte finde, at metodegodkendelsen, som anført af Energitilsynet, er midlertidig og tidsbegrænset.

Samfundsøkonomisk vurdering – beregningsgrundlaget

- At alle de forudsætninger, som lå til grund for metodegodkendelsen fortsat er opfyldt, hvorfor det er afgørende for, om metodegodkendelsen kan tilbagekaldes eller ophæves, om den samfundsøkonomiske evaluering med tilstrækkelig sikkerhed afkræfter forventningen om, at reservationen medfører væsentlige samfundsmæssige gevinster, som overstiger ulempen ved indskrænkningen i adgangen til engrosmarkedet.
- At Energitilsynets sammenligning og vurdering af de samfundsøkonomiske gevinster i afgørelsen er mangelfuld og behæftet med betydelig usikkerhed, idet Energitilsynet fejlagtigt;

²⁰ Aftalen = systemtjenesteaftalen [Energiklagenævnets red.].

- begrænser den samfundsøkonomiske værdi af reservationen til den isolerede udveksling af FRR-A, i stedet for at se reservationen i sammenhæng med den samlede samfundsmæssige værdi af SK4, herunder i relation til udveksling af FCR, idet FCR-leverancerne bygger på og er en integreret del af aftalen om levering af systemtjenester og dermed afhængig af reservationen;
 - foretager en forkert sammenligning af den forventede samfundsøkonomiske værdi af reservationen i 2010 og 2015, idet der ved vurderingen af, om nytten lever op til de forventninger, Energinet havde skitseret ved metodegodkendelsen, skal tages højde for, at omkostningerne til leveringsevnekontrakter²¹ og ekstraordinære auktioner²² ikke indgik i opgørelsen af den samfundsøkonomiske gevinst tilbage i 2010;

5. juli 2018
J.nr 18/00264
(1011-17-21)

J.nr. 18/00265
(1011-17-22)

J.nr. 18/00266
(1011-17-23)

J.nr. 18/00268
(1011-17-24)

RBB-EKN
 - undlader at inddrage den bod på [REDACTED] kr. pr. år, som Energinet skal betale til Statnett SF, hvis reservationen ophæves;
 - undlader at medregne de betydelige omkostninger, som Energinet vil have ved at opsige aftalerne før tid;
 - undlader at lægge afgørende vægt på den samlede samfundsøkonomiske nytte af reservationen på både det danske og norske marked.
- Side 14 af 34
- At det på baggrund af en korrekt samfundsøkonomisk analyse kan lægges til grund, at evalueringen har bekræftet, at der - som der blev lagt betydeligt vægt på i metodegodkendelsen i 2010 - er væsentlige samfundsmæssige gevinster ved reservationen, og at den økonomiske gevinst ved, at en del af kapaciteten reserveres for udveksling af FRR-A, overstiger ulempen ved indskrænkningen i adgangen til engrosmarkedet.
 - At det forhold, at den samfundsøkonomiske gevinst er mindre end oprindeligt antaget, ikke kan føre til, at reservationen ophæves. Reservationen medfører fortsat væsentlige samfundsøkonomiske gevinster på mindst 31-33 mio. kr. pr. år i Danmark og 95-99 mio. kr. i Norge og Danmark, som fortsat overstiger ulempen ved indskrænkningen i adgangen til engrosmarkedet med mindst 11-

²¹ Omkostningerne udgør ca. 3,6 mio. kr.

²² [REDACTED]

18 mio. kr. årligt i Danmark og 67-81 mio. kr. i Norge og Danmark. Den mindre samfundsmæssige gevinst er således ikke tilstrækkelig til at begrunde, at reservationen ophæves, idet en ophævelse under alle omstændigheder må forudsætte, at samfundsøkonomien klart taler imod, at reservationen opretholdes.

- At der ikke er grundlag i resultaterne for at konkludere, at der vil være et samfundsøkonomisk tab for Danmark ved at opretholde reservationen.
- At Energitilsynets anvendte metode ikke er et retvisende sammenligningsgrundlag, hvilket er en væsentlig retlig mangel. Klagers samfundsøkonomiske evaluering kan som følge heraf samt ovenstående ikke anvendes som grundlag for at tilbagekalde eller ophæve metodegodkendelsen.

5. juli 2018

J.nr 18/00264
(1011-17-21)

J.nr. 18/00265
(1011-17-22)

J.nr. 18/00266
(1011-17-23)

Samfundsøkonomisk vurdering – forhold af ikke-beregningsmæssig karakter

- At reservationens omfang og anvendelse er i overensstemmelse med metodegodkendelsen.
- At Energitilsynet i afgørelsen ikke har inddraget de øvrige kriterier i vurderingen, som indgik i grundlaget for metodegodkendelsen i 2010, herunder at reservationen var en væsentlig forudsætning for beslutningen om at etablere SK4, hvilket samlet set var gavnligt for markedet, at reservationen ville omfatte en begrænset andel på 100 MW af den samlede kapacitet ud af 1700 MW og af kapacitetsudvidelsen på 700 MW, og at investeringen på ca. 3 mia. kr. var betydelig.
- At der er væsentlige hensyn til forsyningssikkerhed og effektiv drift, som konkret vejer tungere end hensynet til konkurrencen.
- At hensynet til konkurrencen ikke er tilstrækkeligt tungtvejende til, at kunne bære en tilbagekaldelse til ugunst for klagerne eller en ophævelse af reservationen.
- At en samfundsøkonomisk vurdering af SK4 må inddrage og lægge vægt på den væsentlige danske samfundsmæssige gevinst ved etableringen af SK4, idet dette forudsatte godkendelse af reservationen.

J.nr. 18/00268
(1011-17-24)

RBB-EKN

Side 15 af 34

- At det er en væsentlig retlig mangel, at de enslydende bestemmelser i § 4, stk. 1, 2. pkt. i lov om Energinet.dk²³ og § 21, stk. 1, 4. pkt. i elforsyningsloven ikke indgår i vurderingen af sagen.
- At Energitilsynet har forsømt at inddrage en lovfæstet pligt til at anlægge et regionalt perspektiv, når samfundsøkonomien i grænseoverskridende projekter beregnes.
- At det er forkert, at Energitilsynet ikke har inddraget undtagelsesbestemmelsen i GGP-EBMI²⁴ henstilling 5 i vurderingen af den samfundsøkonomiske gevinst ved reservationen, når undtagelsesbestemmelsen blev behandlet flere steder i metodegodkendelsen.

5. juli 2018

J.nr 18/00264
(1011-17-21)

J.nr. 18/00265
(1011-17-22)

Samfundsøkonomisk vurdering – skønsudøvelsen

- At det udgør en væsentlig retlig mangel, at Energitilsynet i den skønsmæssige afvejning i afgørelsen har undladt at inddrage hensynet til;
 - Energinets og Statnett SF's investeringsbeslutning, selvom hensynet blev tillagt væsentlig betydning ved metodegodkendelsen i 2010;
 - de norske leverandører af FRR-A.
- At det udgør en væsentlig retlig mangel, at Energitilsynet i den skønsmæssige afvejning i afgørelsen har undladt at tillægge det betydning;
 - at omkostningerne ved ophævelsen af reservationen vil udgøre [REDACTED] mio. kr. pr. år i 2018 og 2019, hvilket beløb vil indgå i Energinets tariffer og dermed bliver betalt af de danske el-forbrugere og virksomheder;
 - at en ophævelse af reservationen kan få negativ betydning for Danmarks fremtidige samarbejde om etablering af internationale markeder og etablering af ny infrastruktur. Dette kan føre til, at fremtidige nordiske projekter ikke kan gennemføres, hvilket kan skade markedet og dermed konkurrencen.

J.nr. 18/00268
(1011-17-24)

RBB-EKN

Side 16 af 34

²³ Lovbekendtgørelse nr. 1097 af 8. november 2011 om lov om Energinet.dk.

²⁴ ERGEG's (The European Regulators' Group for Electricity and Gas) Guidelines of Good Practice for Electricity Balancing Market Integration, september 2009.

- At Energitilsynet har foretaget en forkert vægtning af de hensyn, som er inddraget og særligt har tillagt hensynet til klagerne for lidt vægt og hensynet til konkurrencen for meget vægt.
- At Energitilsynet har undladt at inddrage alle relevante hensyn i sagen.
- At ophævelsen er uproportional, dels fordi de påståede gevinster ved ophævelsen ikke står mål med skadevirkninger af ophævelsen for klagerne, dels fordi Energitilsynet har tilkendegivet, at det ville være hensigtsmæssigt fortsat at have en reservation, som tilsynet blot ønsker udformet på en anden måde (dynamisk reservation).

5. juli 2018

J.nr 18/00264
(1011-17-21)

J.nr. 18/00265
(1011-17-22)

Praksis – Storebæltssagen

- At Energitilsynets afgørelse er baseret på en forkert anvendelse af Storebæltsafgørelsen, idet afgørelsen ikke er sammenlignelig med den konkrete sag, da både det retlige og faktiske grundlag i Storebæltssagen afviger fra den foreliggende sag.
- At Storebæltsafgørelsen ikke kan anvendes som grundlag for at ophæve reservationen på SK4, når der i systemansvarsbekendtgørelsens § 5, stk. 2, nr. 2 er udtrykkelig hjemmel til, at Energinet foretager reservationer med henblik på varetagelse af systemtjenester.

J.nr. 18/00266
(1011-17-23)

J.nr. 18/00268
(1011-17-24)

RBB-EKN

Side 17 af 34

Gældende lovgivning på afgørelsestidspunktet

- At Energitilsynet ikke har baseret afgørelsen på den elforsyningslov, som var gældende på afgørelsestidspunktet.

Til støtte for påstanden, om at ophævelsen af reservationen tidligst kan ske med virkning fra den 1. januar 2020, har klagerne navnlig anført følgende:

- At det er i strid med det almindelige forvaltningsretlige proportionalitetsprincip, at Energitilsynet har ophævet reservationen tidligere end den 1. januar 2020, hvor den 5 årige systemtjenesteaftale udløber.
- At ophævelse af reservationen med virkning fra 1. januar 2018 er i strid med proportionalitetsprincippet, idet de påståede gevinster ved ophævelsen ikke står mål med skadevirkningerne for klagerne ved ophævelse før udløb af aftaleperioden. Der er ingen tungtvejende hensyn, der taler imod, at ophævelsen først får virkning fra udgangen af 2019.

- At der ikke med ophævelsen af reservationen med virkning fra 1. januar 2018 er taget tilstrækkeligt hensyn til klagerens berettigede forventninger.
- At det af grundsætningerne om tilbagekaldelse af begunstigende forvaltningsakter følger, at i det omfang en afgørelse kan tilbagekaldes for fremtiden, skal dette ske med rimeligt varsel.

Energitilsynets synspunkter og bemærkninger

5. juli 2018

Energitilsynet finder, at afgørelsen af 28. marts 2017 om ophævelse af Energinets reservation i SK4 skal stadfæstes.

J.nr 18/00264
(1011-17-21)

Til støtte for påstanden, om at afgørelsen skal stadfæstes, har Energitilsynet navnlig anført følgende:

J.nr. 18/00265
(1011-17-22)

Hjemmelsgrundlaget

J.nr. 18/00266
(1011-17-23)

- At bestemmelsen i systemansvarsbekendtgørelsens § 5, stk. 2, nr. 2, ikke hjemler en ubetinget ret til at foretage reservationer, men skal læses i sammenhæng med bestemmelserne i elforsyningslovens §§ 1, 24 og 73 a.

J.nr. 18/00268
(1011-17-24)

Metodegodkendelsen – tidsbegrænsningen samt begunstigende forvaltningsakt

RBB-EKN

- At der med afgørelsen af 28. marts 2017 ikke er tale om en ugyldig tilbagekaldelse af en begunstigende forvaltningsakt (metodegodkendelsen), idet det med tilstrækkelig klarhed fremgår af metodegodkendelsen, at denne var foreløbig (tidsbegrænset). De ulovbestemte betingelser for tilbagekaldelse af en begunstigende forvaltningsakt skal derfor ikke iagttages.

Side 18 af 34

- At det klart fremgår af metodegodkendelsen;
 - at denne er betinget af, at der skulle foretages en evaluering med fokus på at vurdere, om den realiserede samfundsøkonomiske værdi af reservationen – baseret på konkret drift i et år – svarede til den forventede samfundsøkonomiske gevinst, som blev lagt til grund ved metodegodkendelsen i 2010;
 - at evalueringen kunne føre til, at Energitilsynet ville træffe en ny/ændret afgørelse, jf. ordlyden "*... med henblik på at afgøre eventuelle konsekvenser for reservationen af evalueringen*".

- At metodegodkendelsen indeholder et lovligt tilbagekaldelsesforbehold, jf. vilkårets formulering *"Energitilsynet vil behandle rapporten med henblik på at afgøre eventuelle konsekvenser for reservationen af evalueringen"* samt, at Energitilsynets adgang til at tilbagekalde metodegodkendelsen som følge heraf er udvidet i forhold til, hvad der følger af de almindelige retsgrundsætninger om tilbagekaldelse.
 - At tilbagekaldelsesforbeholdet har medvirket til at gøre det klart for klagerne, hvornår og på hvilken baggrund tilbagekaldelse kunne ske, således at klagerne ikke har haft berettigede forventninger om, at godkendelsen af reservationen ikke kunne tilbagekaldes. **5. juli 2018**
J.nr 18/00264
(1011-17-21)
 - At betingelsen i metodegodkendelsen som følge af ovenstående er indholdsløs, hvis ordlyden *"afgøre eventuelle konsekvenser for reservationen af evalueringen"* ikke skulle betyde, at Energitilsynet kunne reducere eller ophæve reservationen ved en ny afgørelse baseret direkte på evalueringen. Det giver ikke mening at tale om, at betingelsen blot skal opfattes som et tilbagekaldelsesforbehold. J.nr. 18/00265
(1011-17-22)
 - At betingelsen i metodegodkendelsen som følge af ovenstående er indholdsløs, hvis ordlyden *"afgøre eventuelle konsekvenser for reservationen af evalueringen"* ikke skulle betyde, at Energitilsynet kunne reducere eller ophæve reservationen ved en ny afgørelse baseret direkte på evalueringen. Det giver ikke mening at tale om, at betingelsen blot skal opfattes som et tilbagekaldelsesforbehold. J.nr. 18/00266
(1011-17-23)
 - At betingelsen i metodegodkendelsen som følge af ovenstående er indholdsløs, hvis ordlyden *"afgøre eventuelle konsekvenser for reservationen af evalueringen"* ikke skulle betyde, at Energitilsynet kunne reducere eller ophæve reservationen ved en ny afgørelse baseret direkte på evalueringen. Det giver ikke mening at tale om, at betingelsen blot skal opfattes som et tilbagekaldelsesforbehold. J.nr. 18/00268
(1011-17-24)
- At klagerne, uanset om Energiklagenævnet anser Energitilsynets metodegodkendelse for en tidsbegrænset afgørelse, eller om afgørelsen anses for tilbagekaldt, ikke kan have nogen berettigede forventninger om, at reservationen ville blive opretholdt uanset resultatet af evalueringen. RBB-EKN
- At klagerne, uanset om Energiklagenævnet anser Energitilsynets metodegodkendelse for en tidsbegrænset afgørelse, eller om afgørelsen anses for tilbagekaldt, ikke kan have nogen berettigede forventninger om, at reservationen ville blive opretholdt uanset resultatet af evalueringen. Side 19 af 34
- At de faktiske forhold i sagen har vist sig væsentligt anderledes end forudsat af Energitilsynet ved metodegodkendelsen, og at der er sket væsentlige ændringer af retlige forhold, hvorfor Energitilsynet under alle omstændigheder har været berettiget til at tilbagekalde metodegodkendelsen.
- At en ny afgørelse fra Energitilsynet ville kunne ændre den oprindelige metodegodkendelse. Energinet, Statnett SF og andre aktører kan ikke have haft en berettiget forventning om, at den godkendte reservation ville være uangribelig i 5 år.
- At Energinet som professionel aktør på markedet måtte kende til og forstå forudsætningerne for metodegodkendelsen.

Samfundsøkonomisk vurdering – beregningsgrundlaget

- At det er berettiget ikke at inddrage indtægten ved udveksling af FCR i opgørelsen af den samfundsmæssige gevinst, idet FCR kan udveksles over SK4 uden en reservation. Indregningen af gevinsten ændrer intet i forhold til, at evalueringen klar viser, at den samfundsøkonomiske gevinst ved reservationen er faldet markant i forhold til klagers forventninger, der blev lagt til grund for metodegodkendelsen.
- At det er berettiget at inddrage omkostninger til leveringsevnekontrakter og ekstraordinære auktioner i vurderingen af den samfundsmæssige nytte, idet disse omkostninger er en direkte konsekvens af Energinets indkøb af FRR-A i Norge, som dermed kan henføres til reservationen.
- At de kommercielle aftaler om bod m.m. ikke har haft og heller ikke burde have haft afgørende betydning for Energitilsynets vurdering, idet denne ikke kan gøres afhængig af, om parterne har aftalt forhold, der vil gøre en manglende godkendelse af reservationen særligt økonomisk byrdefuld.
- At evalueringen af Energinets reservation i SK4 ikke giver så store samfundsøkonomiske gevinster, at det kan begrunde en fravigelse fra lovgivningens hovedregel om, at der ikke kan foretages reservationer i elforsyningsnettet.
- At Energinets reservation i SK4 er et indgreb i spotmarkedet, der begrænser muligheden for at importere og eksportere elektricitet mellem Danmark og Norge, der giver et samfundsøkonomisk tab på 15-20 mio. kr. (18-28 mio. kr. for Danmark og Norge samlet).
- At den dokumenterede samfundsøkonomiske gevinst alene i Danmark ligger mellem [redacted] mio. kr. I forhold til Energinets vurdering af den forventede samfundsøkonomiske gevinst ved sagens forelæggelse for Energitilsynet i 2010 på 24. mio. kr. for Danmark er der tale om et meget væsentligt fald på mellem [redacted] pct. og [redacted] pct.
- At den samfundsøkonomiske gevinst ved reservationen for Danmark og Norge samlet er faldet fra en skønnet værdi i business

5. juli 2018

J.nr 18/00264
(1011-17-21)

J.nr. 18/00265
(1011-17-22)

J.nr. 18/00266
(1011-17-23)

J.nr. 18/00268
(1011-17-24)

RBB-EKN

Side 20 af 34

casen fra 2008 på ca. 100 mio. kr. til ■■■ til ■■■ mio. kr. svarende til et fald på mellem ■■■ pct. og ■■■ pct.²⁵

Samfundsøkonomisk vurdering – forhold af ikke-beregningsmæssig karakter

- At det ikke udgør en væsentlig retlig mangel, at Energitilsynet ikke har inddraget GGP-EBMI henstilling 5 i afgørelsen.

- At reservationen i SK4 og Energinets udnyttelse af reservationen til køb af FRR-A i Norge har afgørende betydning for markedet for FRR-A i det danske el-marked i Vestdanmark (DK1). Reservationen muliggør, at konkurrencen i en længere periode (5 år) hindres ved, at behovet for FRR-A i Vestdanmark alene leveres af norske aktører uanset prisudviklingen. Samtidig giver reservationen ikke de danske aktører mulighed for at eksportere FRR-A til Norge, eftersom den er ensrettet.

- Reservationen i SK4 udgør et betydeligt indgreb i markedet og har derfor væsentlig betydning for andre aktører på markedet.

- At det ikke er en væsentlig retlig mangel, at bestemmelserne i § 4, stk. 1, 2. pkt. i lov om Energinet.dk og § 21, 1, 4. pkt. i elforsyningsloven ikke er inddraget i vurderingen af sagen, idet de nævnte bestemmelser omhandler inddragelse af et projekts regionale nytte i den behovsvurdering, der skal foretages i forbindelse med etablering af ny infrastruktur på el-området (investeringsgodkendelse). Lovbemærkningerne til bestemmelserne vedrører ikke Energitilsynets ansvarsområde vedrørende metodegodkendelse af afgangsvilkår og markedseffekt for nye anlæg efter elforsyningslovens § 73 a.

5. juli 2018

J.nr 18/00264
(1011-17-21)

J.nr. 18/00265
(1011-17-22)

J.nr. 18/00266
(1011-17-23)

J.nr. 18/00268
(1011-17-24)

RBB-EKN

Side 21 af 34

Samfundsøkonomisk vurdering – skønsudøvelsen

- At hensynet til investeringsbeslutningen har været inddraget i afgørelsen af 28. marts 2017, men at hensynet hertil ikke kan opveje reservationens begrænsede og decideret manglende samfundsøkonomiske gevinst for Danmark.

- At Energitilsynet ved afgørelsen af 28. marts 2017 har foretaget en helhedsvurdering, som omfatter en afvejning af Energinets berettigede forventninger og de modstående interesser, der var i en

²⁵ Energitilsynet har i afgørelsen lagt til grund, at der er tale om et fald på mellem ■■■ pct. og ■■■ pct. i den samfundsøkonomiske gevinst i forhold til den forudsatte gevinst i business casen fra 2008. Baseret på den reelle opgjorte samfundsmæssige gevinst (■■■ til ■■■ mio. kr.), antager Energiklagenævnet, at det procentvise fald rettelig udgør ■■■ pct.

ophævelse af Energitilsynets godkendelse af reservationen i SK4, hvorfor det er Energitilsynets opfattelse, at afgørelsen er tilstrækkeligt begrundet.

Praksis – Storebæltssagen

- At Storebæltssagen er sammenlignelig med reservationen i SK4, samt at Energitilsynet har været berettiget til at inddrage denne i vurderingen af SK4-sagen.
- At kravet, om en evaluering af den samfundsøkonomiske gevinst af reservationen i SK4, svarede til det krav, om en evaluering af den samfundsøkonomiske gevinst, som Energitilsynet stillede i metodegodkendelsen af 2. juli 2010 i Storebæltssagen.

5. juli 2018
J.nr 18/00264
(1011-17-21)

J.nr. 18/00265
(1011-17-22)

Gældende lovgivning på afgørelsestidspunktet

- At det ikke er en væsentlig retlig mangel, at Energitilsynet ikke lægger vægt på den samlede samfundsøkonomiske nytte af reservationen på både det danske og norske marked med henvisning til bestemmelserne i elforsyningslovens § 21, stk. 1, 4. pkt. og lov om Energinet.dk § 4, stk. 1, 2. pkt.

J.nr. 18/00266
(1011-17-23)

J.nr. 18/00268
(1011-17-24)

Til støtte for påstanden, om at ophævelsen af reservationen skal træde i kraft med virkning fra den 1. januar 2018, har Energitilsynet navnlig anført følgende:

RBB-EKN

Side 22 af 34

- At fristen for ophævelse af reservationen på 9 måneder er rimelig og afbalanceret.
- At en ophævelse af reservationen pr. den 1. januar 2020 er meningsløs, idet reservationen under alle omstændigheder bortfalder med udgangen af 2019.
- At fristen på 9 måneder afspejler en afvejning af hensynet til;
 - hurtig implementering af ophævelsen af reservationen, da evalueringen viser, at grundlaget for den nuværende reservation (markedsindgrebet) ikke er holdbart i forhold til elforsyningsloven og el-forordningen²⁶;
 - muligheden for at etablere et velfungerende markeds set-up for et dansk FRR-A marked;

²⁶ Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 714/2009 om betingelserne for netadgang i forbindelse med grænseoverskridende elektricitetsudveksling og om ophævelse af forordning nr. 1228/2003.

- at minimere omkostningerne i forbindelse med ophævelsen af reservationen – som samtidig er et hensyn til forbrugerne og virksomhederne, der kommer til at bære omkostningerne gennem Energinets tariffer m.m.

Retsgrundlag

Retsgrundlaget fremgår af bilag til denne afgørelse.

Energiklagenævnets begrundelse for afgørelsen

Forvaltningsafgørelsens bestemthed

Der gælder et generelt krav om klarhed og bestemthed ved formuleringen af forvaltningsafgørelser. Dette krav gælder for hele forvaltningsaktens indhold, således at der ikke må herske tvivl om indholdet – herunder særligt den del af afgørelsen som beskriver retsvirkningerne – i den pågældende afgørelse. Afgørelsen og eventuelle vilkår skal være klart og utvetydigt formuleret, så adressaten har mulighed for at vide, hvad den afgørelse, man skal rette sig efter, går ud på. Udgangspunktet efter de almindelige forvaltningsretlige regler er, at forvaltningsmyndigheden må bære risikoen for en forvaltningsafgørelses uklarhed. Uklarheden fortolkes dermed til gunst for afgørelsens adressat.²⁷

5. juli 2018

J.nr 18/00264
(1011-17-21)

J.nr. 18/00265
(1011-17-22)

J.nr. 18/00266
(1011-17-23)

J.nr. 18/00268
(1011-17-24)

Energiklagenævnet finder, at det ikke med tilstrækkelig klarhed fremgår af metodegodkendelsen, at der er tale om en midlertidig, tidsbegrænset godkendelse. Det fremgår således ikke, om godkendelsen bortfalder efter udløbet af en bestemt periode eller på et bestemt tidspunkt. Vilkåret om, at Energinet efter 1 års drift skal udarbejde en evalueringsrapport, og at Energitilsynet vil behandle evalueringsrapporten ”med henblik på at afgøre eventuelle konsekvenser for reservationen af evalueringen”, udgør ikke en klar tidsbegrænsning, men et tilbagekaldelsesforbehold.

RBB-EKN

Side 23 af 34

Et tilbagekaldelsesforbehold vil kunne udvide forvaltningsmyndighedens adgang til at tilbagekalde afgørelsen. Dette forudsætter dog, at vilkåret forholdsvis præcist angiver, under hvilke omstændigheder der kan ske tilbagekaldelse.²⁸

Det er ikke nærmere beskrevet i metodegodkendelsens vilkår, i hvilke tilfælde og på hvilken måde evalueringen kunne have konsekvenser for reservationen. Det fremgår således ikke af vilkåret, at Energitilsynet på baggrund af

²⁷ Jf. ”Forvaltningsret – Retssikkerhed. Proces. Sagsbehandling” af Steen Rønsholdt, 4. udg., 2013, Karnov Group Denmark A/S, s. 506 f og ”Forvaltningsret – Sagsbehandling” af Jens Garde m.fl., 7. udg., 2014, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 300 f.

²⁸ Jf. ”Forvaltningsret. Almindelige emner” af Jens Garde m.fl., 6. udg., 2016, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 541 f.

evalueringen kan træffe en ny afgørelse om reservationen inden for den femårige periode, som systemtjenesteaftalen er gældende for.

Det bemærkes i den forbindelse, at systemtjenesteaftalen er indskrevet i metodegodkendelsen på en måde, som kan give en forventning om, at der ikke vil ske ændringer i den godkendte metode før udgangen af 2019. Såfremt det havde været Energitilsynets hensigt, at tilbagekaldelsesforbeholdet kunne udnyttes på en sådan måde, at Energinet ville misligholde kontraktforholdet med Statnett SF, burde dette fremgå mere tydeligt af godkendelsen.

Energiklagenævnet bemærker endvidere, at vilkåret i metodegodkendelsen i Storebæltssagen på afgørende punkter adskiller sig fra vilkåret i metodegodkendelsen i denne sag om SK4. Af vilkåret i metodegodkendelsen i Storebæltssagen fremgår det således, at reservationen var godkendt "indtil videre", samt at Energitilsynet ville foretage en "ny vurdering" af omfanget af reservationen, når Energinet havde indsendt redegørelsen med en evaluering af metoden til tilsynet. Noget tilsvarende fremgår ikke af metodegodkendelsen i denne sag.

Energiklagenævnet finder henset til det ovenstående, at Energitilsynet ved den påklagede afgørelse om ophævelse af metodegodkendelsen har tilbagekaldt en begunstigende forvaltningsafgørelse.

Da Energitilsynet i afgørelsen af 28. marts 2017 har lagt til grund, at der var tale om en midlertidig, tidsbegrænset metodegodkendelse, har tilsynet ikke taget stilling til, om betingelserne for at tilbagekalde metodegodkendelsen var opfyldt.

Energiklagenævnet har derfor overvejet, om sagen i overensstemmelse med sædvanlig praksis ved sådanne mangler burde hjemvises til fornyet behandling i Energitilsynet.

Energiklagenævnet har imidlertid fundet det mest hensigtsmæssigt at færdigbehandle sagen.

Energiklagenævnet har i den forbindelse navnlig lagt vægt på sagens markedsmæssige betydning og hensynet til markedets aktører, som taler for, at der ved denne afgørelse træffes en endelig afgørelse om reservationen. Energiklagenævnet har endvidere lagt vægt på, at det vil være u hensigtsmæssigt at hjemvise sagen til fornyet behandling i Energitilsynet særligt henset til, at systemtjenesteaftalen udløber med udgangen af 2019.

5. juli 2018

J.nr 18/00264
(1011-17-21)

J.nr. 18/00265
(1011-17-22)

J.nr. 18/00266
(1011-17-23)

J.nr. 18/00268
(1011-17-24)

RBB-EKN

Side 24 af 34

Tilbagekaldelse

Udgangspunktet er, at en forvaltningsmyndighed ikke kan tilbagekalde en begunstigende forvaltningsakt. Tilbagekaldelse af begunstigende forvaltningsakter forudsætter, at myndigheden har hjemmel hertil. En sådan hjemmel kan følge af lovgivningen, vilkår i den oprindelige afgørelse eller på ulovbestemt grundlag ved inddragelse af de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om tilbagekaldelse.²⁹

Hverken elforsyningsloven eller metodegodkendelsen regulerer, hvorvidt Energitilsynets metodegodkendelse kan tilbagekaldes.

5. juli 2018

J.nr 18/00264
(1011-17-21)

Vurderingen af, om Energitilsynet kan tilbagekalde metodegodkendelsen, skal derfor ske i henhold til de almindelige forvaltningsretlige principper om tilbagekaldelse af begunstigende forvaltningsafgørelser. Hvorvidt der kan ske tilbagekaldelse beror herefter på en samlet vurdering af en række forhold, herunder navnlig adressatens berettigede forventninger om, at den oprindelige afgørelse står ved magt, overfor myndighedens interesse i, at afgørelsen ophæves³⁰.

J.nr. 18/00265
(1011-17-22)

J.nr. 18/00266
(1011-17-23)

Om de hensyn, som Energiklagenævnet har afvejet overfor hinanden i denne sag, bemærkes følgende:

J.nr. 18/00268
(1011-17-24)

Den samfundsøkonomiske gevinst

RBB-EKN

I business casen fra 2008, som lå til grund for projektet om etablering af SK4 og dermed metodegodkendelsen, anslog Energinet, at den danske gevinst ved handel med systemtjenester ville udgøre ca. 42 mio. kr. årligt. Fratrullet værdien ved den alternative anvendelse af kapaciteten i spotmarkedet som blev anslået til 18 mio. kr., blev den samfundsmæssige gevinst ved reservationen for Danmark estimeret til 24 mio. kr. årligt. Den samfundsmæssige gevinst for Danmark og Norge samlet blev estimeret til ca. 100 mio. kr.

Side 25 af 34

I evalueringen³¹ konkluderede Energinet, at den samfundsøkonomiske værdi ved reservationen for Danmark udgjorde 8 – 14 mio. kr.³² [REDACTED]

²⁹ Jf. "Forvaltningsret" af Niels Fenger, 1. udgave, 2018, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 1082 ff.

³⁰ Jf. "Forvaltningsret. Almindelige emner" af Jens Garde m.fl., 6. udg., 2016, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 525 ff og "Forvaltningsret" af Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., 2. udg., 2002, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 942 ff.

³¹ Evalueringen vedrører året 2015.

³² Beløbet fremkommer på følgende måde: realiseret handelsgevinst på 28 - 30 mio. kr. (ekskl. gevinst på ca. 3. mio. kr. ved udveksling af FCR-ydelser) fratrullet den samfundsøkonomiske værdi ved anvendelse af 100 MW-reservationen i spotmarkedet på 15 - 20 mio. kr. Omkostninger til ekstraordinære auktioner og leveringsevnekontrakter er ikke indregnet i denne opgørelse. Indregnes gevinsten på ca. 3 mio. kr. ved udveksling af FCR-ydelser, udgør den samfundsøkonomiske værdi ved reservationen 11-18 mio. kr., jf. Energinets indlæg af 15. juni 2017, s. 9.

[REDACTED]

³³ For Danmark og Norge samlet udgjorde den samfundsøkonomiske værdi ved reservationen 64 – 78 mio. kr.³⁴

Energitilsynet konkluderede i afgørelsen på baggrund af evalueringen, at den samfundsmæssige gevinst ved reservationen var faldet fra en estimeret værdi i business casen fra 2008 på 24 mio. kr. til [REDACTED] mio. kr. – et fald på [REDACTED] pct. I forbindelse hermed tog Energitilsynet udgangspunkt i en ren national betragtning i relation til vurderingen af, hvorvidt den samfundsøkonomiske nytte levede op til det forudsatte ved projektets godkendelse.³⁵

5. juli 2018

J.nr 18/00264
(1011-17-21)

Energiklagenævnet bemærker, at det hverken fremgår af elforsyningsloven, systemansvarsbekendtgørelsen eller metodegodkendelsen, hvorledes den samfundsøkonomiske gevinst skal beregnes, herunder hvilke gevinster/omkostninger som skal inddrages i beregningsgrundlaget, eller hvorvidt der skal lægges vægt på den samfundsøkonomiske gevinst ud fra en national eller regional betragtning.

J.nr. 18/00265
(1011-17-22)

J.nr. 18/00266
(1011-17-23)

I opgørelsen af den estimerede samfundsøkonomiske gevinst ved reservationen, som lå til grund for metodegodkendelsen, havde Energinet indregnet de samlede forventede gevinster ved udveksling af både FRR-A- og FCR-ydelser, men ikke taget højde for omkostningerne forbundet med afholdelse af ekstraordinære auktioner samt leveringsevnekontrakter, som dermed ikke indgik i det daværende beregningsgrundlag.³⁶ Energitilsynet lagde i afgørelsen om ophævelse af metodegodkendelsen i forbindelse med tilsynets opgørelse af den samfundsøkonomiske gevinst til grund, at gevinsten ved udvekslingen af FCR-ydelserne – modsat omkostningerne forbundet med afholdelsen af ekstraordinære auktioner samt leveringsevnekontrakter – ikke skulle indgå i beregningsgrundlaget.

J.nr. 18/00268
(1011-17-24)

RBB-EKN

Side 26 af 34

³³ Jf. Energinets "Sammenfatning af evaluering af 100 MW reservation til FRR-A på Skagerrak" af 1. februar 2016, s. 9.

³⁴ Beløbet er beregningsmæssigt opgjort på samme måde som anført i note 32, men vedrører den samlede gevinst i begge lande. Indregnes gevinsten på ca. 3 mio. kr. ved udveksling af FCR-ydelser, udgør den samfundsøkonomiske værdi ved reservationen 67-81 mio. kr., jf. Energinets indlæg af 15. juni 2017, s. 9. Energitilsynet har i afgørelsen opgjort, at den samfundsmæssige værdi af reservationen for Danmark og Norge samlet udgør [REDACTED] mio. kr. Forskellen mellem opgørelserne skyldes, at Energitilsynet har indregnet omkostningerne forbundet med leveringsevnekontrakter samt ekstraordinære auktioner men ikke værdien ved udveksling af FCR.

³⁵ Energitilsynet anser det som en forudsætning for reservationens fortsatte opretholdelse, at den samfundsmæssige nytte ved reservationen lever op til Energinets forventninger.

³⁶ Markedet for leveringsevnekontrakter i Vestdanmark samt ekstraordinære auktioner om leverancer af dansk leveret FRR-A blev introduceret af Energinet efter idriftsættelsen af SK4 til sikring af, at der stadig kan leveres FRR-A i de perioder, hvor der ikke kan leveres over SK4. Omkostningerne forbundet hermed er en følge af det aktuelle markedsdesign med reservationen.

Opgørelsen af den forventede samfundsøkonomiske gevinst ved reservationen, som lå til grund for metodegodkendelsen, er således ikke direkte sammenlignelig med den af Energitilsynet opgjorte gevinst i afgørelsen om ophævelse af metodegodkendelsen, idet opgørelserne ikke er baseret på et ensartet og sammenligneligt beregningsgrundlag.

Det er Energiklagenævnets opfattelse, at det er berettiget at lægge særlig vægt på den samfundsmæssige gevinst for Danmark ved reservationen navnlig henset til det forhold, at Energitilsynets prøvelse, jf. elforsyningsloven, alene omfatter vilkårene for adgangen til ny infrastruktur på det danske marked. Energiklagenævnet bemærker endvidere, at metodegodkendelsen alene tager udgangspunkt i den danske gevinst ved reservationen.

5. juli 2018
J.nr 18/00264
(1011-17-21)

Energiklagenævnet finder ikke grundlag for at tilsidesætte Energitilsynets samfundsøkonomiske vurdering. Sammenfattende er Energiklagenævnet enig med Energitilsynet i, at reservationens samfundsøkonomiske gevinst i et rent nationalt perspektiv er mindre end oprindeligt antaget, og at dette taler for en tilbagekaldelse af metodegodkendelsen. Forholdet kan dog ikke i sig selv begrunde, at metodegodkendelsen tilbagekaldes, idet den mindre samfundsmæssige gevinst skal sammenholdes med indskrænkningen i adgangen til engrosmarkedet og afvejes overfor hensynet til Energinet.

J.nr. 18/00265
(1011-17-22)

J.nr. 18/00266
(1011-17-23)

J.nr. 18/00268
(1011-17-24)

RBB-EKN

For så vidt angår de enslydende bestemmelser³⁷ i § 4, stk. 1, 2. pkt., i lov om Energinet.dk og § 21, stk. 1, 4. pkt., i elforsyningsloven bemærker Energiklagenævnet, at disse bestemmelser om projekters regionale betydning, jf. lovforslagets bemærkninger, alene finder anvendelse i forbindelse med den behovsvurdering, der skal udarbejdes ved beslutningen om at godkende etableringen af nye grænseoverskridende projekter, og ikke i forhold til en eventuel metodegodkendelse.

Side 27 af 34

Hensynet til konkurrencen og markedets aktører

Energinet har i evalueringen opgjort, at alternativnyttens ved at stille reservationen på 100 MW til rådighed for engrosmarkedet udgør 15 – 20 mio. kr. i Danmark. Energiklagenævnet finder, at værdien af alternativnyttens skal sammenholdes med værdien af reservationens samfundsøkonomiske gevinst.

Det følger af elforsyningslovens § 1, stk. 2, at loven skal medvirke til at sikre et effektivt konkurrencemarked for produktion og handel med elektricitet.

Energiklagenævnet er enig med Energitilsynet i, at reservationen har medført en begrænsning i adgangen til spotmarkedet, eftersom reservationen

³⁷ Bestemmelserne blev indsat ved lov nr. 575 af 18. juni 2012 på baggrund af lovforslag nr. 176 af 25. april 2012.

begrænser den kapacitet, der ellers ville være til rådighed for aktørerne. Reservationen udelukker således aktørerne fra FRR-A-markedet i Vestdanmark, da Energinet er den eneste aftager af FRR-A i Danmark, hvorfor der ikke indkøbes FRR-A i Danmark i en femårig periode. Reservationen har således en stor betydning for de danske markedsforhold, idet den begrænser aktørernes mulighed for at importere og eksportere elektricitet mellem Danmark og Norge, hvilket udgør en hindring for den frie konkurrence på markedet for levering af FRR-A i Vestdanmark.

Der er desuden ikke som forudsat af Energinet i forbindelse med metodegodkendelsen opstået nye internationale markedsmuligheder for afsætningen af systemydelser ved en udbygning af handelskapaciteten³⁸ mod Tyskland som forventet ved metodegodkendelsen. Såfremt det tyske marked for FRR-A var blevet åbnet som forventet, ville dette have givet aktørerne nye og øgede afsætnings- og konkurrencemuligheder i Tyskland.

5. juli 2018

J.nr 18/00264
(1011-17-21)

J.nr. 18/00265
(1011-17-22)

Energiklagenævnet bemærker, at der er foretaget en betydelig økonomisk investering i udbygningen af transportkapaciteten i Skagerrakforbindelsen til Norge, som samlet set er gavnligt for et velfungerende marked, og som har øget aktørernes afsætnings- og konkurrencemulighed i Norden. Reservationen i SK4 på 100 MW udgør 6 % af den samlede kapacitet på 1700 MW.

J.nr. 18/00266
(1011-17-23)

J.nr. 18/00268
(1011-17-24)

Selvom reservationen i realiteten udgør en markedsræssig begrænsning, idet aktørerne ikke vil kunne anvende den samlede kapacitet i SK4-forbindelsen, finder Energiklagenævnet, at reservationen har en begrænset betydning for konkurrencen på markedet. Energiklagenævnet har navnlig lagt vægt på, at reservationen alene udgør en mindre andel af den samlede transportkapacitet (herunder kapaciteten gennem udbygningen af SK4), samt at SK4-forbindelsen er blevet udbygget med yderligere 700 MW, hvoraf de 600 MW stilles til rådighed for spotmarkedet. Aktørerne på markedet kan dermed gøre brug af SK4-forbindelsens øvrige kapacitet på 600 MW, som ikke ville have været en mulighed uden reservationen, eftersom reservationen var en forudsætning for SK4-forbindelsens lønsomhed og dermed etablering.

RBB-EKN

Side 28 af 34

Energinet's berettigede forventninger

Energinet har som adressat for metodegodkendelsen en berettiget forventning om, at afgørelsen står ved magt. Det gælder i hvert fald den femårige periode, som systemtjenesteaftalen angår.

³⁸ På tidspunktet for metodegodkendelsen var det forventningen, at der ville ske en opgradering af handelskapaciteten mod Tyskland til henholdsvis 1.500/2.000 MW. Efter det af Energinet oplyste, er det tyske net blevet udbygget til at have en kapacitet på 1.800 MW, men der været betydelige udfordringer ved rådigheden af forbindelsen, som har været begrænset i store dele af 2015.

Med baggrund i metodegodkendelsens tilbagekaldelsesforbehold finder Energiklagenævnet dog, at det må have stået Energinet klart, at metodegodkendelsen kunne blive tilbagekaldt i et tilfælde, hvor den samfundsøkonomiske gevinst ikke levede op til det af Energinet forudsatte.

Energiklagenævnets samlede vurdering vedrørende tilbagekaldelse

Energiklagenævnet finder, at reservationens mindre samfundsmæssige gevinst samt markedsmæssige begrænsning for aktørerne (hensynet til samfundsøkonomien og konkurrencen) skal afvejes overfor hensynet til Energinets berettigede forventninger.

5. juli 2018

J.nr 18/00264
(1011-17-21)

Energiklagenævnet bemærker, at den samfundsøkonomiske gevinst ved reservationen i dag er mindre end oprindeligt antaget, samt at gevinsten er væsentligt mindre end værdien af alternativnyttens ved at stille reservationen på 100 MW til rådighed for spotmarkedet. Dette forhold taler for, at grundlaget for reservationen ikke længere er til stede.

J.nr. 18/00265
(1011-17-22)

J.nr. 18/00266
(1011-17-23)

Efter en samlet og konkret vurdering finder Energiklagenævnet dog, at der er grundlag for at tilbagekalde metodegodkendelsen. Nævnet finder således, at de hensyn, der taler for tilbagekaldelse, i den konkrete sag vejer tungere end hensynet til Energinets berettigede forventninger, som er svækket af tilbagekaldelsesforbeholdet.

J.nr. 18/00268
(1011-17-24)

RBB-EKN

Tidspunktet for ophævelsen af metodegodkendelsen

Energiklagenævnet bemærker, at ophævelse af reservationen forventes at øge Energinets omkostninger til indkøb af FRR-A-ydelser med et betragteligt tocifret millionbeløb årligt på kort sigt, idet Energinet vil være nødsaget til at indkøbe FRR-A-ydelserne i Danmark til et væsentligt højere beløb end fastsat i systemtjenesteaftalen. I henhold til evalueringen af reservationen kan meromkostningen opgøres til 56 - 59 mio. kr. pr. år.³⁹ Energinet vil således være nødsaget til at indgå nye leverandørkontrakter på andre og sandsynligvis ringere vilkår til skade for blandt andet de danske forbrugere og dermed den samfundsmæssige nytte.

Side 29 af 34

Endvidere fremgår det af Energitilsynets afgørelse, at Energinet er forpligtet til årligt at betale en bod på [REDACTED] kr. i systemtjenesteaftalens resterende løbetid, såfremt denne aftale misligholdes, hvilket vil være en konsekvens af en tilbagekaldelse af metodegodkendelsen før den 1. januar 2020. Energiklagenævnet bemærker i denne forbindelse, at det ikke i kommercielle kontraktforhold er usædvanligt at indgå aftaler om bodsbestemmelser, såfremt et kontraktforhold bringes til ophør før aftalt tid.⁴⁰ Det følger

³⁹ Jf. "Evaluering af reservation af 100 MW til FRR-A på Skagerrak 4-forbindelsen", s. 33 f. Beløbet er beregnet med udgangspunkt i estimerede priser for 2015.

⁴⁰ Energiklagenævnet har i en tidligere afgørelse med j.nr. 1031-12-1-45 fastslået, at der må tages hensyn til den kontraktretlige situation, som klager befinder sig i.

endvidere af elforsyningslovens § 46, at Energinet er forpligtet til at indgå aftaler på markedsmæssige vilkår. Energiklagenævnet finder det derfor ikke betænkeligt, at der lægges vægt på det kontraktretlige forhold i vurderingen af, fra hvilket tidspunkt metodegodkendelsen skal tilbagekaldes.

Energiklagenævnet lægger til grund, at omkostningerne ved en ophævelse af reservationen vil udgøre i alt [REDACTED] mio. kr. pr. år i 2018 og 2019⁴¹. Disse omkostninger indgår i Energinets tariffer og skal dermed betales af de danske el-forbrugere og virksomheder.

5. juli 2018

Energiklagenævnet bemærker, at et af formålene med elforsyningsloven, jf. lovens § 1, er at sikre forbrugerne adgang til den billigst mulige elektricitet.

J.nr 18/00264
(1011-17-21)

Det må derfor indgå i vurderingen, at de danske el-forbrugere som følge af en eventuel ophævelse af reservationen før udløbet af den periode, hvor systemtjenesteaftalen er gældende, vil blive pålagt at betale højere tariffer grundet de betydelige meromkostninger, der er en konsekvens af ophævelsen.

J.nr. 18/00265
(1011-17-22)

J.nr. 18/00266
(1011-17-23)

Energiklagenævnet bemærker dog, at Energinet, i tilfælde af at reservationen ophæves og kapaciteten stilles til rådighed for spotmarkedet, ikke vil have omkostninger til afholdelse af ekstraordinære auktioner og leveringsevnekontrakter, der skyldes reservationen på 100 MW.

J.nr. 18/00268
(1011-17-24)

RBB-EKN

Uanset om der i de opgjorte meromkostninger, som vil være en konsekvens af reservationens ophævelse, foretages fradrag for omkostningerne forbundet med afholdelsen af ekstraordinære auktioner og leveringsevnekontrakter, finder Energiklagenævnet, at der er tale om en betydelig meromkostning, som desuden væsentligt overstiger alternativnyttens på 15 – 20 mio. kr. ved at anvende reservationen på 100 MW i spotmarkedet.

Side 30 af 34

Energiklagenævnet bemærker i den forbindelse, at der ud fra et samfundsøkonomisk synspunkt stadig er en væsentlig samfunds- og handelsmæssig gevinst forbundet med reservationen, idet omkostningerne ved at indkøbe FRR-A i Norge er mindre end i Danmark. Reservationen er dermed gavnlig for de danske el-forbrugere, idet der stadig er en større handelsgevinst ved at opretholde reservationen, der kommer forbrugerne til gode indtil udløbet af systemtjenesteaftalen.

Bedømt ud fra et samfundsøkonomisk perspektiv bør disse betydelige følgevirkninger indgå som væsentlige momenter i vurderingen af, fra hvilket tidspunkt metodegodkendelsen skal tilbagekaldes.

⁴¹ Jf. Energitilsynets afgørelse pkt. 221 samt "Evaluerings af reservation af 100 MW til FRR-A på Skagerrak-4 forbindelsen" (Energinets bilag 10 til klagen), s. 33-34 og Energinets indlæg af 15. juni 2017, s. 30.

Energiklagenævnets samlede vurdering om tidspunktet for ophævelse af metodegodkendelsen

Efter en samlet vurdering finder Energiklagenævnet ikke grundlag for at tilbagekalde metodegodkendelsen før udløbet af den femårige periode, som systemtjenesteaftalen er gældende for.

Energiklagenævnet har navnlig lagt vægt på, at værdien af reservationens begrænsede kapacitet på 100 MW ved anvendelse i spotmarkedet ikke står mål med de betydelige meromkostninger, der vil blive pålagt de danske el-forbrugere, såfremt reservationen ophæves med virkning fra et tidligere tidspunkt end den 1. januar 2020.

5. juli 2018
J.nr 18/00264
(1011-17-21)

Energiklagenævnet tilbagekalder derfor metodegodkendelsen af 2. december 2010 med virkning fra den 1. januar 2020.

J.nr. 18/00265
(1011-17-22)

Energiklagenævnets afgørelse

Energiklagenævnet stadfæster Energitilsynets afgørelse af 28. marts 2017 med den ændring, at metodegodkendelsen af 2. december 2010 tilbagekaldes med virkning fra den 1. januar 2020.

J.nr. 18/00266
(1011-17-23)

J.nr. 18/00268
(1011-17-24)

Sagen har været behandlet på Energiklagenævnets møde den 11. juni 2018.

RBB-EKN

Afgørelsen er truffet efter elforsyningslovens § 89, stk. 1.

Side 31 af 34

Afgørelsen kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

Søgsmål til prøvelse af afgørelser truffet af Energiklagenævnet efter elforsyningsloven eller de regler, der udstedes efter loven, skal være anlagt inden 6 måneder efter, at afgørelsen er meddelt den pågældende, jf. § 89, stk. 7 i elforsyningsloven.

Afgørelsen offentliggøres på Energiklagenævnets hjemmeside.

På nævnets vegne

Peter Ulrik Urskov
Nævnens formand

/Rasmus Bjerre Bach
Fuldmægtig, cand. jur.

5. juli 2018
J.nr 18/00264
(1011-17-21)

J.nr. 18/00265
(1011-17-22)

J.nr. 18/00266
(1011-17-23)

J.nr. 18/00268
(1011-17-24)

RBB-EKN

Side 32 af 34

Bilag

Uddrag af lovbekendtgørelse nr. 418 af 25. april 2016 om lov om elforsyning

[...]

§ 1. Lovens formål er at sikre, at landets elforsyning tilrettelægges og gennemføres i overensstemmelse med hensynet til forsyningssikkerhed, 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.

5. juli 2018

J.nr 18/00264
(1011-17-21)

J.nr. 18/00265
(1011-17-22)

J.nr. 18/00266
(1011-17-23)

J.nr. 18/00268
(1011-17-24)

RBB-EKN

[...]

Side 33 af 34

§ 21. Etablering af nye transmissionsnet beregnet for spændinger på over 100 kV og væsentlige ændringer i tilsvarende bestående net kan kun foretages efter forudgående tilladelse fra energi-, forsynings- og klimaministeren. Dette gælder ikke for virksomhed varetaget af Energinet.dk eller denne virksomheds helejede datterselskaber i medfør af § 2, stk. 2 og 3, i lov om Energinet.dk. Meddelelse af tilladelse er betinget af, at ansøgeren kan dokumentere, at der er tilstrækkeligt behov for udbygningen, herunder at udbygningen sker med sigte på øget forsyningssikkerhed, beredskabsmæssige hensyn, skabelse af velfungerende konkurrencemarkeder og indpasning af vedvarende energi, eller hvis det ansøgte projekt er nødvendigt til opfyldelse af et pålæg i medfør af § 21, stk. 2. Hvis et projekt har regional betydning på tværs af landegrænser, skal dette indgå i behovsvurderingen. Tilladelsen kan betinges af overholdelse af vilkår vedrørende den nærmere etablering og drift af nettet, herunder sikkerhedsstillelse for nedtagning af anlæg.

...

[...]

§ 46. Aftaler, som kollektive elforsyningsvirksomheder indgår med andre virksomheder, herunder koncernforbundne selskaber, skal indgås på markedsmæssige vilkår.

...

[...]

Uddrag af lovbekendtgørelse nr. 1097 af 8. november 2011 om lov om energinet.dk med senere ændringer indsat ved lov nr. 575 af 18. juni 2012 om ændring af lov om elforsyning, lov om naturgasforsyning og lov om Energinet.dk

5. juli 2018

J.nr 18/00264
(1011-17-21)

J.nr. 18/00265
(1011-17-22)

[...]

§ 4. Etablering af nye transmissionsnet og væsentlige ændringer i bestående net kan ske, hvis der er et tilstrækkeligt behov for udbygningen, herunder at udbygningen sker med sigte på øget forsyningssikkerhed, beredskabsmæssige hensyn, skabelse af velfungerende konkurrencemarkeder eller indpasning af vedvarende energi, eller hvis projektet er nødvendigt til opfyldelse af pålæg i medfør af stk. 6. Hvis et projekt har regional betydning på tværs af landegrænser, skal dette indgå i behovsvurderingen.

J.nr. 18/00266
(1011-17-23)

J.nr. 18/00268
(1011-17-24)

RBB-EKN

Side 34 af 34

...

[...]