

Årsberetning 2019

Indhold

1	Forord	3
2	Forsyningstilsynets profil	5
3	Flytning og solidt indhug i sagspukkel	7
4	Tilsyn	11
4.1	Større tilpasning af tilsyn med energispareomkostninger	11
4.2	Lyspunkt i årets kontrol af fjernvarmeselskaber	13
4.3	Udsigt til et nyt mere brugervenligt Elpris.dk	14
5	Økonomisk regulering	17
5.1	Forbedrede investeringsincitamenter i ny fem-årig indtægtsramme	17
5.2	Ny benchmarkingmodel skærper krav om omkostningseffektivitet	18
5.3	Styrket incitament til effektiv drift af Energinet	19
5.4	Dialog med fjernvarmesektoren om økonomisk regulering	20
6	Godkendelser	22
6.1	Sagspukkel på varmeområdet reduceret fra 62 til 5	22
7	Analyse og overvågning	26
7.1	Konkurrenceforvridning på det danske elmarked	26
7.2	Åben dialog på årets energiting	27
7.3	Aftalemodeller kan inddrage forbrugernes ønsker	27
8	Internationalt samarbejde	29
8.1	Styrkede nordiske relationer i det europæiske samarbejde	29
8.2	Stabile rammer for elforbindelse til Holland	30
8.3	Muligheder for yderligere åbning til det svenske elnet	31
8.4	Lokal biogas har fået adgang til den danske gasmotorvej	32
8.5	Vigtige skridt mod et mere velfungerende indre marked for gas	33

1 Forord

Da Forsyningstilsynet blev etableret som en ny, styrket og uafhængig myndighed på energiområdet den 1. juli 2018, skete det med klar besked om at fungere som forbrugernes stærke og effektive regulator overfor energisektorens naturlige monopolvirksomheder. Regeringens og Folketingets krav til os var, at vi skulle sikre en ny fokuseret indsats til fordel for høj effektivitet, lavest mulige forbrugerpriser, en sikker og stabil forsyning, samt en omkostningseffektiv teknologiudvikling og grøn omstilling.

Efter opstarten i Valby og en flytning af hele vores organisation til Frederiksværk i december, er det med denne årsberetning for 2019 blevet tid til at gøre status for vores første hele år i drift. Med bl.a. et massivt indhug i en pukkel af komplekse sager på varmeområdet er det lykket os at sikre et effektivt tilsyn af de regulerede virksomheder på vegne af energiforbrugere. Det til trods for en stor udskiftning af medarbejdere, videnstab og andre forstyrrelser, der naturligt opstår med en flytning.



2019 blev det første år med udmøntning af vores samlede strategi for Forsyningstilsynet, som vi har kaldt for "Et stærkt og effektivt tilsyn". Med en mission om at skabe rammer for en effektiv og innovativ energiforsyning, og en vision for en energiforsyning, der møder samfundets behov til de laveste priser, satte vi ind på fem strategiske indsatsområder. Vores arbejde skal have en stor effekt for samfundet, vi skal stå for en åben dialog og klar kommunikation, vores opgaveløsning skal være smart, vi skal styrke vores udvikling af faglig ekspertise, og så skal Forsyningstilsynets medarbejdere opleve, at de har et godt arbejdsliv på en attraktiv arbejdsplads.

En af vores større årligt tilbagevendende opgaver er gennemførelsen af et kontrolprojekt med fokus på omkostningerne i de danske fjernvarmevirksomheder. I søgelyset for projektet i 2019 var især forholdet mellem virksomhedernes afskrivninger og deres efterfølgende dokumentation for samme i de anmeldte varmepriser. Vores undersøgelse påviste, at godt halvdelen af de i alt 62 undersøgte virksomheder havde handlet i strid med lovgivningen med deraf følgende usikkerhed om de priser, som kunderne havde betalt for deres varmeforsyning. Men der var også lyspunkter, herunder et eksempel på et varmeværk, som gennem aflevering af tre budgetter gennem året kom med korrekte og præcise oplysninger om baggrunden for en række ændringer i værkets varmepriser. Til vores indsats på varmesiden skal så også lægges vores massive indhug i en pukkel af komplekse sager om såkaldt forrentning af indskudskapital fra 62 til 5.

Når vi i Forsyningstilsynet skal løfte opgaven med at føre et stærkt og effektivt tilsyn, handler det ikke bare om at varetage den regulering, som gælder i dag. Vi har også fået til opgave at pege på mulige forbedringer af reguleringen. Noget vi gør for navnlig at sikre forbrugernes interesser. I 2019 leverede vi her bl.a. tre bidrag til en større analyse af koncernforbundne netselskabers betydning for konkurrencen på elmarkedet, som blev indledt af Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet i 2018. En af vores konklusioner var, at de eksisterende habilitetskrav til netselskaberne kun i begrænset omfang sikrer vandtætte skotter mellem monopol- og konkurrenceudsatte aktiviteter i koncerner, der ejer forsyningsvirksomheder.

Udmøntningen af vores strategi, kontrolprojektet i varmesektoren og vores input til konkurrenceanalysen udgør bare et par eksempler på nogle af de mange forskellige aktiviteter, som har præget vores arbejde i 2019. I nærværende årsberetning vil man også kunne læse om f.eks. et veloverstået formandskab for den nordiske organisation for regulatorer NordReg, hvordan vi har fået has på en større pukkel af sager om godkendelse af varmevirksomhedernes forrentning og meget mere.

God læselyst!

Carsten Smidt / Direktør

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Carsten Smidt', written in a cursive style.

A photograph of a man and a woman walking hand-in-hand across a dry, grassy field. In the background, there are industrial smokestacks emitting a large plume of white smoke into a hazy sky. The scene is captured in a muted, slightly desaturated color palette.

I 2019 begyndte vi
udmøntningen af vores
strategi for at skabe rammer
for en effektiv og innovativ
energiforsyning, der møder
samfundets behov til de
laveste priser.

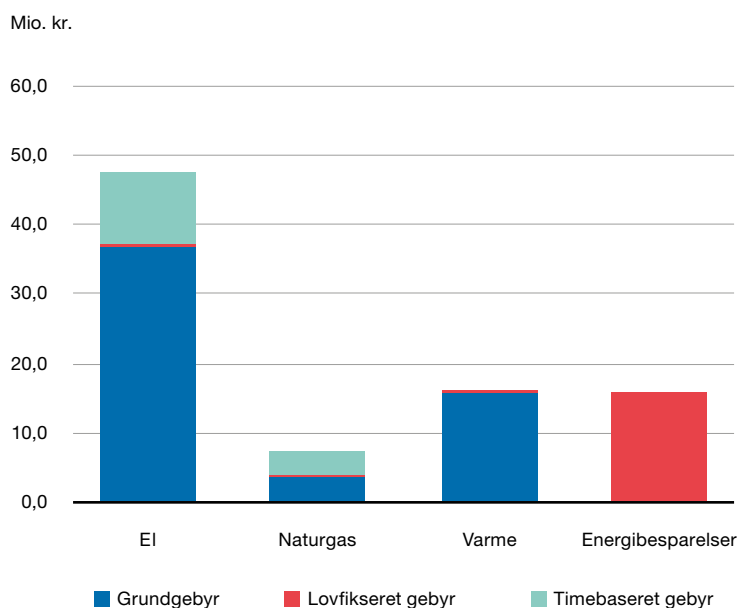
2 Forsyningstilsynets profil

Forsyningstilsynet er regulator på el-, gas- og fjernvarmeområdet. Vores grundlæggende opgave er at sikre, at energisektoren udviser høj effektivitet, sikker og stabil forsyning til lavest mulige priser samt en omkostningseffektiv teknologiudvikling og grøn omstilling til gavn for forbrugerne.

Vi ledes af en direktør, der er udpeget af klima-, energi-, og forsyningsministeren for en periode af fem år ad gangen. Vores nuværende direktør, Carsten Smidt, blev udpeget 1. juli 2018. Tilsynets direktør og medarbejdere er uafhængige og kan dermed ikke modtage eller søge instruktion udefra. Direktøren har det fulde ansvar for den daglige ledelse af hele tilsynsorganisationen, for at træffe afgørelser i sager og for medarbejdernes varetagelse af andre opgaver og beføjelser, som lovgivningen giver Forsyningstilsynet.

Vores tilsyn på el- og gasområdet er finansieret gennem en kombination af grundgebyrer, lovfikserede gebyr og timebaserede gebyrer, som virksomhederne der er omfattet af vores tilsyn betaler. På varme- og energibesparelsesområdet betaler virksomhederne kun grundgebyrer og/eller lovfikserede gebyrer. De fleste opgaver og dermed den største del af Forsyningstilsynets finansiering kommer fra elsektoren, jfr. figur 1.

Figur 1 Størstedelen af vores indtægter kommer fra elsektoren
Gebyrindtægt fordelt på forsyningsområder



Kilde: Forsyningstilsynet

Note: Opkrævnings af grundgebyr dækker bl.a. opgaver som tilsyn, klagesagsbehandling, analyser, internationalt arbejde og registrering på prisportaler. Beløbet beregnes ud fra leverede mængde til forbrug i Danmark.

Opkrævning af lovfikserede gebyr fremgår af direkte af forsyningslovene. Beløbet fordeles forholdsmæssigt efter mængder.

Opkrævning af timebaseret gebyr dækker bl.a. opgaver i forbindelse med indtægtsrammeregulering, benchmark og metodegodkendelse. Beløbet beregnes ud fra timer baseret ud fra tidsregistreringen.

Vores opgaver



Lovgrundlaget for vores opgavevaretagelse fremgår af

- Lov om Forsyningstilsynet
 - Lov om elforsyning
 - Lov om naturgasforsyning
 - Lov om varmforsyning
- Lov om fremme af vedvarende energi
- Lov om fremme af besparelser i energiforbruget
- EU's regulering på de pågældende områder

3 Flytning og solidt indhug i sagspukkel

En mindre stigning i sagsbehandlingstiden, men også et solidt indhug i en større pukkel af komplekse sager på især varmeområdet. Det er billedet, man står med efter et kig på vores organisatoriske nøgletal for 2019. Udviklingen i sagsbehandlingstiderne bør især ses i lyset af, at 2019 var året for vores flytning fra Valby i København til Frederiksværk i Halsnæs, med høj personaleudskiftning, videnstab og et stort fokus på at få uddannet og integreret nye medarbejdere. Hertil skal lægges organiseringen af det nye tilsyns prioriteringer og flere ekstra opgaver, som bl.a. har omfattet udvikling af metoder og retningslinjer for gennemførelse af et skærpet og mere effektivt tilsyn med varmevirksomhedernes omkostninger, samt indførelse af nye rammer for indtægtsrammeregulering og benchmarking for Elforsyningsvirksomhederne.

Tungere sager prioriteret

Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for afgjorte sager i 2019 var 6,6 måneder, hvilket var en mindre stigning i forhold til 2018, hvor den gennemsnitlige sagsbehandlingstid var på 6,2 måneder. Det svarer til en stigning på ca. 7 pct. i den gennemsnitlige sagsbehandlingstid fra 2018 til 2019. Sagsbehandlingstiderne er dermed steget for tredje år i træk. Ud over udflytning og personaleudskiftning, skal den mindre stigning i den generelle sagsbehandlingstid bl.a. også ses i lyset af en voksende sagsmængde og en beslutning om at prioritere afviklingen af en sagspukkel præget af stor kompleksitet på varmeområdet. Flest kræfter er i denne forbindelse blevet sat ind på at få behandlet 60 ansøgninger fra fjernvarmeselskaber om forrentning af deres indskudskapital.

Tabel 1 Antallet af sager og sagsbehandlingstider er steget

	2016	2017	2018	2019
Sagsbehandlingstid	4,54	6,00	6,23	6,64
Antal af sager i alt	1590	1942	1994	2272
Afgjorte sager	729	756	704	881

Kilde: Forsyningstilsynet

Note: Opgørelsesmetoden for afgjorte sager omfatter alene sager, der fremstår som afgørelser i snævert forstand. Dvs., en udtalelse, hvorved myndigheden i forhold til en bestemt adressat eller afgrænset kreds af adressater ensidigt, hvad der er eller skal være ret i et konkret foreliggende tilfælde.

Siden udmeldingen om flytningen i januar 2018 har der været en mærkbar stigning i personaleomsætningshastigheden.

Stor personaleudskiftning

Der var pr. 1. januar 2019 ansat 87,8 årsværk i Forsyningstilsynet og ved udgangen af 2019 var antallet steget til 93,8 årsværk. Det gennemsnitlige antal årsværk i 2019 var på 92,2 årsværk, hvilket er lidt lavere end antallet af årsværk angivet i Finansloven på i alt 95 årsværk. Differencen i det gennemsnitlige antal årsværk skyldes bl.a., at tildelingen af årsværk sker for hele regnskabsåret, hvorimod det realiserede antal årsværk bliver opgjort ud fra antallet af ansatte på månedsbasis. Midlertidige vakancer reducerer det gennemsnitlige antal årsværk.



Efter udmeldingen om flytningen til Frederiksværk har det vist sig at være udfordrende at få besat såvel nye stillinger som genbesat fratrædelserne, hvilket har medført lidt længere vakancer. Forsyningstilsynet flyttede til Frederiksværk i december 2019. Siden udmeldingen om flytningen i januar 2018 har der været en mærkbar stigning i personaleomsætningshastigheden. Før udmeldingen var omsætningen på 14,7 pct. Den steg til 19,5 pct. i 2018 og til 26,2 pct. i 2019, jfr tabel 2. I sammenligning med staten som helhed havde Forsyningstilsynet tidligere en lidt højere omsætning. Efter udmeldingen om flytningen ligger personaleomsætningen i 2019 nu 97 pct. over det gennemsnitlige for staten.

Tabel 2 Flytning har øget personaleomsætningen

	4.kvartal 2016 til 4. kvartal 2017	4.kvartal 2017 til 4. kvartal 2018	4.kvartal 2018 til 4. kvartal 2019
Forsyningstilsynet	14,7	19,5	26,2
Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet	23,7	13,1	13,9
Staten	13,2	13,0	13,3

Kilde: ISOLA

Note: Personaleomsætningsprocenten beregnes som årsværkssummen for afgåede medarbejdere i forhold til det gennemsnitlige antal årsværk.

Budgetoverskud på 4,7 mio. kr.

Regnskabsresultatet for 2019 på gebyrområdet viste et samlet overskud på 4,7 mio. kr. jf. tabel 3.

Tabel 3 Overskud på gebyrregnskabet i 2019

Mio. kr.	El	Gas	Varme	Energi- besparelser	I alt
Beholdning ultimo 2018	11,5	13,3	18,5	11,9	55,2
Gebyrindtægter 2019	48,0	7,5	16,1	15,7	87,3
Omkostninger 2019	43,7	7,1	19,7	12,1	82,6
Regnskabsresultat 2019	4,3	0,4	-3,6	3,6	4,7
Beholdning ultimo 2019	15,8	13,7	14,9	15,5	59,8

Kilde: Forsyningstilsynet

En overdækning føres tilbage til de regulerede virksomheder gennem lavere gebyrsatser det efterfølgende år.



Tilsyn

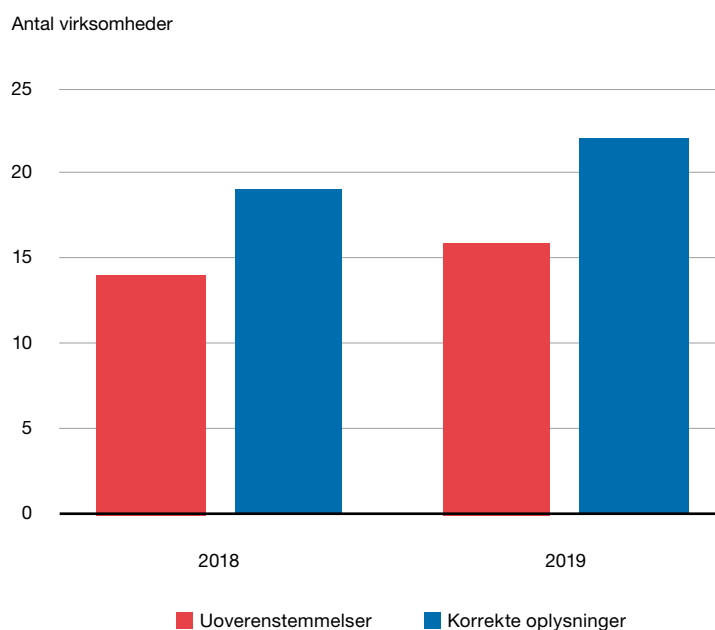
Vi fører tilsyn med at energisektorens
forsyningsvirksomheder overholder
el-, gas- og varmelovgivningen.

- 4.1 Større tilpasning af tilsyn med energispareomkostninger
- 4.2 Lyspunkt i årets kontrol af fjernvarmeselskaber
- 4.3 Udsigt til et nyt mere brugervenligt Elpris.dk

4 Tilsyn

Vi fører tilsyn med, at energisektorens forsyningsvirksomheder overholder el-, gas- og varmelovgivningen. Finder vi tegn på eller bevis for, at en lovgivning er overtrådt, griber vi ind i form af enten en indskærpelse (tegn på overtrædelse, men ingen beviser), påtale (bevis på et lovbrug, der ikke længere består) eller påbud (beviser for en bestående lovstridig adfærd). Tilsynet omfatter blandt meget andet løbende kontroller af, at elhandelsvirksomheder oplyser korrekte priser på hjemmesiden Elpris.dk, at forsyningsvirksomhedernes indkøb af energispareydelser og handler internt i koncerner sker på markedsmæssige vilkår og at fastsættelsen af fjernvarmepriser sker på de korrekte grundlag. Vi gennemfører som regel vores tilsyn ved hjælp af stikprøveundersøgelser og gennem løbende dialog med de regulerede virksomheder. Vi behandler også klagesager bl.a. om tredjepartsadgang til nettet.

Figur 2 Uoverenstemmelser mellem oplysninger på hjemmeside og indberetning til Elpris.dk



Kilde: Forsyningstilsynets opgørelser over uoverensstemmelser 2018/19

Note: Påbud blev udsendt i de tilfælde, hvor elhandelsvirksomhederne ikke havde indberettet deres elprodukter korrekt til elpris.dk, virksomhederne havde udbudt produkter, som ikke fremgik af deres hjemmeside, eller hvis der var uoverensstemmelser i de angivne kWh-priser på elpris.dk og på virksomhedernes hjemmeside.

4.1 Større tilpasning af tilsyn med energispareomkostninger

Vi fik i Forsyningstilsynet (tidligere Energitilsynet) i 2017 ansvar for at opbygge et helt nyt tilsyn med forsyningsvirksomhedernes omkostninger til energispareaktiviteter. Forud var gået en kritisk rapport fra Rigsrevisionen. Det nye omkostningstilsyn blev operationelt i 2018. I 2019 opstod der imidlertid behov for en større tilpasning af vores grundlæggende tilsynsmodel på området, før vi kunne igangsætte flere stikprøvekontroller. Erfaringerne fra den nye kontrol på energispareområdet kommer til at indgå i vores videre udvikling af et tilsyn med energisektorens omkostninger generelt.

Statsrevisorernes rapport

Baggrunden for indførelsen af et nyt tilsyn med virksomhedernes energispareomkostninger var en beretning fra statsrevisorerne i 2017 om statens energispareordning. Statsrevisorerne fandt det meget utilfredsstillende, at Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet ikke havde sikret, at de indberettede energibesparelser levede op til ordningens regler. Statsrevisorerne fandt det også utilfredsstillende, at ministeriet ikke i tilstrækkelig grad havde sikret, at energibesparelserne var blevet realiseret til færrest mulige omkostninger. Ministeren tog beretningen til efterretning og overdrog ansvaret for gennemførelsen af et styrket tilsyn med virksomhedernes energispareaktiviteter til Energitilsynet (nu Forsyningstilsynet).

To spor i det nye tilsyn

En stor del af indsatsen siden da er gået til at få tilrettelagt det helt nye tilsyn fra bunden med fokus på to centrale områder. For det første undersøger vi, om de omkostninger til realisering af energibesparelser, som forsyningsvirksomhederne har opkrævet hos el-, gas og varmekonsumenterne, er opgjort korrekt og er dækningsberettigede. For det andet fører vi tilsyn med, om forsyningsvirksomhedernes aftaler er indgået til priser og på vilkår, der er markedsmæssige. Markedsmæssig skal her forstås på den måde, at priserne og vilkårene svarer til, hvad der kan opnås mellem uafhængige parter på markedet. Dette tilsyn er især vigtigt, når aftaler er koncerninterne. Altså at køberen (forsyningsvirksomheden) og sælgeren (leverandøren af energispareydelsen) er en del af samme koncern. Tilsynene med omkostningerne og markedsmæssigheden sker i form af tilrettelagte stikprøvekontroller eller enkelte tilsyn, som vi tager op af egen drift eller på baggrund af en henvendelse fra borgere, virksomheder eller organisationer.

Større tilpasning af tilsynsmodellen

Arbejdet med udviklingen af det nye tilsyn indebar både i 2018 og 2019 rekruttering og optræning af specialister og udvikling af strategi. I 2019 opstod der endvidere behov for at gennemføre en større tilpasning af grundlaget for vores omkostningstilsyn og tilrettelæggelsen af vores stikprøvekontroller som følge af ændringer i den bagvedliggende bekendtgørelse. I foråret 2019 udsendte vi ligeledes en vejledning om, hvordan vores tilsyn kommer til at spille sig ud i forbindelse med, at energispareordningen lukker ned den 31. december 2020. Vi bidrog samtidig også i forbindelse med udstedelsen af en ny bekendtgørelse om markedsmæssighed, ligesom vi hen over sommeren leverede bidrag til ændring af den eksisterende energisparebekendtgørelse. I efteråret havde vi desuden en dialog med branchen og enkelte virksomheder om udarbejdelsen af endnu en vejledning om, hvordan omkostninger til energibesparelser skal behandles regnskabsmæssigt i reguleringsåret 2020. Den blev offentliggjort primo 2020.

Nedsættelse af aftalens pris

Efter opbygningen af det nye tilsyn og opstarten af de første stikprøver kunne vi i 2019 afslutte 22 sager om markedsmæssighed, hvoraf to sager indebar påtaler for tilsidesættelse af skriftlighedskrav samt krav om aftalebilag mens én sag resulterede i en nedsættelse af aftalens pris. Vi afsluttede samtidig 14 omkostningstilsyn, hvoraf 1 sag blev afsluttet med en indskærpelse over for selskabet og fem sager blev afsluttet med påtale af selskabets mangelfulde indberetning. Vi har endelig truffet 14 afgørelser i 1. kvartal 2020, hvor 6 selskaber fik påtale for mangelfuld indberetning, mens vi i to sager foruden påtalen traf afgørelse om selskabets mulighed for at få dækning af en omkostning. I 2019 udtog vi desuden 49 selskaber som led i en ny stikprøvekontrol af virksomhedernes energispareomkostninger for 2017 og 2018. Vi udtog herudover 10 selskaber til endnu en stikprøvekontrol som en del af markedsmæssighedstilsynet.

Styrket omkostningstilsyn i fremtiden

Vores praktiske erfaringer fra opbygningen af et effektivt tilsyn med energivirksomhedernes omkostninger til energibesparelser og markedsmæssigheden af handler indgår i vores videre arbejde med identifikation af tiltag, der kan styrke tilsynet med energisektorens omkostninger generelt. Tiltag som kan understøtte konkurrencen og adskillelsen af monopol- og konkurrenceudsatte aktiviteter i energisektoren.



4.2 Lyspunkt i årets kontrol af fjernvarmeselskaber

Tre forskellige budgetter på bare et år. Alle med korrekte og præcise oplysninger om baggrunden for varmegærkets ændringer i varmepriserne. Vi beretter her om et klart lyspunkt fra vores årlige kontrol med de danske fjernvarmevirksomheders regnskaber. Som regel ændres varmegærvirksomhedernes økonomiske forhold sig ikke så meget, at det er nødvendigt at indberette tre budgetter på ét år. Men når det nu alligevel var tilfældet, var det befordrende for vores sagsbehandlere at opleve, hvordan perioderne i den pågældende virksomheds budget var præcist angivet og samtlige ændringer i grundlaget for beregningen af virksomhedens varmepriser var tydeligt og logisk begrundede. Alt sammen på en måde, der klart anskueliggjorde, at virksomhedens kunder har betalt for hverken mere eller mindre end præcis de nødvendige omkostninger til produktionen og leveringen af den forbrugte varme.

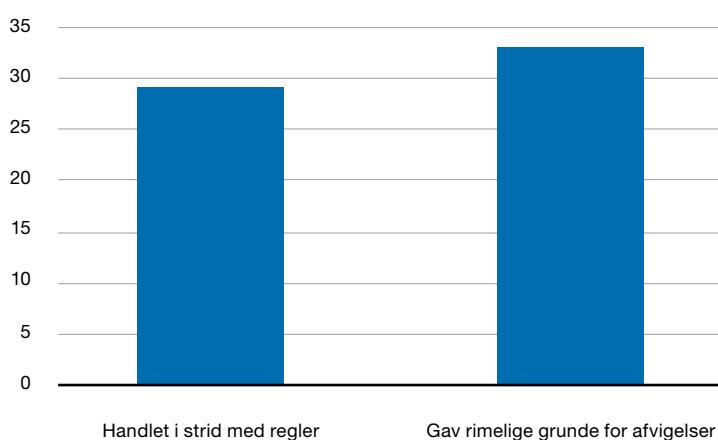
Forholdet mellem anmeldelser og priseftersvisning

Det succesfulde eksempel sprang os i øjnene under gennemførelsen af vores årlige kontrolprojekt hos fjernvarmegærvirksomhederne. Fokus i 2019 var særligt forholdet mellem virksomhedernes anmeldelse af afskrivninger i budgettet og i den såkaldte priseftersvisning, som er virksomhedens dokumentation for, hvordan de anmeldte varmepriser forholder sig til de faktiske omkostninger. Udtaget var i alt 62 selskabers anmeldelser for perioden 2016 til 2018 på baggrund af et risikobaseret kriterium, som var at afskrivningerne i deres første budget afveg mere end 10 pct. fra dem i priseftersvisningen.

Mange regelbrydere

På baggrund af de omfattede virksomhedernes redegørelser måtte vi desværre konstatere, at 29 selskaber havde handlet i strid med varmeforsyningslovens regler for så vidt angår ændringer i afskrivningerne fra budget til prisettersvisning. Omvendt gav 33 virksomheder rimelige grunde for afvigelserne. Blandt dem fandt vi så også det ovenfor beskrevne gode eksempel, der i løbet af et enkelt år havde anmeldt tre forskellige budgetter, som følge af bl.a. ændringer i afskrivningsgrundlaget.

Figur 3 Mange regelbrydere i årets kontrolprojekt på varmeområdet



Anm. Udtaget var 62 selskaber for perioden 2016 til 2018, baseret på at afskrivningerne i deres første budget afveg mere end 10 pct fra dem i prisettersvisningen.

Et gentagende problem

Retter vi fokus på de 29 virksomheder, som har handlet i strid med varmeforsyningslovens regler, lå et ofte forekommende problem i mangelfulde oversigter over anlæg, herunder anskaffelsessummer og afskrivningsgrundlag. I flere tilfælde var der tale om data, som var direkte forsvundet i forbindelse med personaleudskiftninger eller revisorskift. Det mangelfulde grundlag har ikke bare givet anledning til ressourcekrævende tvistrækkerier mellem os og virksomhederne, men også en basal usikkerhed om grundlaget for de priser, som gennem årene har været opkrævet hos forbrugerne til dækning af afskrivningerne. Vi savnede anlægskartoteker, hvor der holdes systematisk styr på anskaffelsessummer i de enkelte år og på de afskrivninger, der løbende sker for hvert enkelt anlægsinvestering.

Økonomisk regulering

Udover konkrete påtaler til 29 selskaber om at få bragt deres budgetter i overensstemmelse med lovgivningen, indgår resultaterne fra årets kontrolprojekt i vores videre arbejde med at udvikle en ny økonomisk regulering af fjernvarmesektoren, baseret på indtægtsrammer og effektivitetskrav.

4.3 Udsigt til et nyt mere brugervenligt Elpris.dk

I Danmark har vi et liberaliseret elmarked, med fri konkurrence mellem de elhandelsvirksomheder som ønsker at tjene penge på at sælge elektricitet til forbrugerne. Vigtigt for at det frie marked fungerer er, at forbrugerne har mulighed for let at sammenligne de bedst tilgængelige data om virksomhedernes priser og vilkår. Det sker på portalen Elpris.dk, som vi i Forsyningstilsynet har ansvaret for at drive. Ud over den

daglige drift af portalen har 2019 især været præget af to store begivenheder. For det første blev driften og videreudviklingen af Elpris.dk sendt i udbud med henblik på at gøre den mere transparent og brugervenlig. For det andet gav nogle nedslående resultater fra årets kontrol med elhandelsvirksomhedernes indberettede prisoplysninger anledning til en skærpet tilsynskurs.

Mere transparent og brugervenligt Elpris.dk

Vi har i Forsyningstilsynet samarbejdet med Forbrugerpolitisk Center i Konkurrence og Forbrugerstyrelsen og en ekstern konsulent om at udvikle en funktionsbeskrivelse af en mere transparent og brugervenlig brugergrænseflade for Elpris.dk. Udover at give forbrugeren mulighed for at hente egne forbrugsdata direkte fra det centrale og uafhængige it-system under Energinet, DATAHUB, skal fladen bl.a. også kunne vise forskellige nye forbrugervenlige produkter til fleksibel afregning i forhold til de tidspunkter på dagen, hvor strømmen er billigst (flexafregning) på en overskuelig og transparent måde. Alt sammen for yderligere at understøtte den aktive forbruger på det frie marked for køb og salg af el. Den nye funktionsbeskrivelse indgik i det genudbud af driften og videreudviklingen af Elpris.dk, som blev sat i gang i efteråret. Vores forventning nu er, at kunne præsentere et bedre og mere brugervenligt Elpris.dk i løbet af 2020/2021.

Skærpet kurs over for elhandelsvirksomheder

Vi gennemfører i Forsyningstilsynet hvert år en kontrol af, om elhandelsvirksomhederne har relevante og korrekte oplysninger om bl.a. priser og vilkår for deres produkter på deres hjemmesider, og at de samtidig indberetter disse oplysninger korrekt til Elpris.dk. Ved vores første omfattende kontrol i 2018 konstaterede vi uoverensstemmelser mellem hjemmesider og Elpris.dk hos 14 ud af de 33 elhandelsvirksomheder. Da nogenlunde samme nedslående billede viste sig ved kontrollen i 2019 med uoverensstemmelser hos 16 ud af 38 virksomheder, besluttede vi at skærpe kursen. Hvor vi tidligere havde en dialogbaseret tilgang gik vi over til en aktiv brug af alle de sanktionsmuligheder, som lovgivningen giver os. I praksis betød det, at hvor vi før vurderede, at dialog med og vejledning af virksomhederne ville have en præventiv effekt, valgte vi i 2019 at udstede påbud.

Det blev gjort i de tilfælde, hvor elhandelsvirksomhederne

- 1 ikke havde indberettet deres elprodukter korrekt til elpris.dk
- 2 havde udbudt produkter, som ikke fremgik af deres hjemmeside eller
- 3 hvis der var uoverensstemmelser i de angivne kWh-priser på Elpris.dk og på virksomhedernes hjemmeside.

Fortsat skærpet tilsyn

På baggrund af erfaringerne fra kontrollen i 2018 og 2019 vil vi også i 2020 prioritere et fuldt tilsyn med en kontrol af samtlige elhandelsvirksomheders oplysninger om produkter på deres hjemmesider og Elpris.dk.



Økonomisk regulering

Vi sikrer at energisektorens
monopolaktiviteter sker under
så konkurrencelignende
vilkår som muligt.

- 5.1 Forbedrede investeringsincitamenter i ny fem-årig indtægtsramme
- 5.2 Ny benchmarkingmodel skærper krav om omkostningseffektivitet
- 5.3 Styrket incitament til effektiv drift af Energinet
- 5.4 Dialog med fjernvarmesektoren om økonomisk regulering

5 Økonomisk regulering

Vi arbejder for, at el- og gasvirksomhedernes monopolaktiviteter udføres så effektivt som muligt. Det sker ved, at vi fastsætter indtægtsrammer for forsyningsvirksomhederne, der sætter loft over, hvor meget de må opkræve hos forbrugerne. Vi fastlægger herudover generelle og individuelle effektivitetskrav baseret på benchmarkinganalyser af virksomhedernes omkostningseffektivitet. Ud over administrationen af den gældende økonomiske regulering bidrager vi også til dens videreudvikling i form af bl.a. metoder for benchmarking og input til ny økonomisk regulering af bl.a. Energinet og fjernvarmesektoren.

5.1 Forbedrede investeringsincitamenter i ny fem-årig indtægtsramme

Folketinget vedtog den 2. juni 2017 en ny elforsyningslov med ændrede rammer for den økonomiske regulering af elforsyningsvirksomhederne, som blev udmøntet i en indtægtsrammebekendtgørelse. Med henblik på at sikre større regulatorisk sikkerhed for virksomhederne, blev der med den nye lov indført 5-årige reguleringsperioder. De indebærer konkret, at vi i Forsyningstilsynet fastsætter nogle overordnede omkostnings- og forrentningsrammer for perioden. Vi udmelder herudover årligt de konkrete indtægtsrammer for de enkelte virksomheder justeret i forhold til løbende krav om effektivisering, virksomhedens investeringer der understøtter i f.eks. grøn omstilling, ændrede aktivitetsniveauer mv.

Formålet var at gentænke reguleringen, så den bl.a. understøttede grøn omstilling, omkostningseffektivitet, konkurrence og forbrugerbeskyttelse og omstillingen til et elsystem baseret på grøn energi.

El-reguleringsudvalget

Den nye elforsyningslov og indtægtsrammebekendtgørelsen blev bl.a. baseret på anbefalinger fra et lovforberedende udvalg nedsat af regeringen i 2012 (El-reguleringsudvalget). Formålet var at gentænke reguleringen, så den bl.a. understøttede grøn omstilling, omkostningseffektivitet, konkurrence og forbrugerbeskyttelse og omstillingen til et elsystem baseret på grøn energi samtidig med, at den fastholdt en høj elforsyningssikkerhed og en omkostningseffektiv elsektor til gavn for forbrugere og virksomheder. I december 2014 udgav udvalget deres samlede rapport og den nye indtægtsrammebekendtgørelse trådte i kraft i 2017. Det betød, at 2018 blev det første år med de nye fem-årige rammer, og at vi modtog de i alt 44 virksomheders reguleringsregnskaber for 2018 i juni 2019.

Øget incitament for løbende produktivetsforbedringer

Baseret på bl.a. Elreguleringsudvalgets anbefalinger fastsætter vi de fem-årige rammer ud fra virksomhedernes gennemsnitlige, historiske og samlede driftsomkostninger, samt afskrivninger i den foregående 5-årige periode. Den første reguleringsperiode går fra 2018-23 og blev som del af overgangen til den nye regulering undtagelsesvis fastsat ud fra en kortere forudgående periode fra 2012-14. Formålet med at sætte den nye ramme ud fra den forudgående periode er at sikre tæt sammenhæng mellem virksomhedernes faktiske historiske afholdte omkostninger og de indtægter, som de fremadrettet har lov at opkræve på elforbrugernes elregning i form af den såkaldte nettarif. Med den forlængede fem-årige reguleringsperiode fik virksomhederne et nyt incitament til fordel for gennemførelse af forbedringer af produktiviteten, da overskuddet her fra ikke medfører tilsvarende reduktioner i den fem-årige ramme.

Øget incitament for løbende investeringer i bl.a. grøn omstilling

El-reguleringsudvalget anbefalede også, at der blev indført mulighed for en såkaldt markedsmæssig forrentning som et element i både den fem-årige og i den årlige indtægtsramme. Udvalget vurderede, at en markedsmæssig forrentning af nye investeringer ville give netvirksomhederne incitament til at foretage de investeringer i nettet, der er nødvendige i forhold til bl.a. den grønne omstilling og nettets funktion, herunder opretholdelse af leveringskvaliteten. Der blev også åbnet op for opjusteringer af indtægtsrammen på

baggrund af ændret aktivitetsniveau, opgaver, pristalsudvikling og nettab. Alt sammen eksogene forhold, som virksomhederne ikke kontrollerer, men som påvirker deres omkostninger væsentligt.

Forsinket sagsbehandling

De eventuelle opjusteringer i de årlige indtægtsrammer i forhold til den fem-årige omkostnings- og forrentningsramme sker på baggrund af ansøgninger fra virksomhederne. På den baggrund modtog vi i 2019 i alt 136 ansøgninger for 2018 sammen med de 44 regulerede virksomheders regnskaber. Vi forventede ved årets udgang at sende afgørelser om disse sager i partshøring hos virksomhederne senest april 2020. En af årsagerne til det forholdsvis sene tidspunkt var behovet for at få behandlet en sagspukkel af tidligere ansøgninger fra perioden før den nye indtægtsrammebekendtgørelse trådte i kraft. Med til at trække sagsbehandlingen yderligere ud var endvidere et betydeligt antal ansøgninger om forhøjelse af indtægtsrammen, som vedrørte forhold før 2018 og vores (og Energitilsynets) nye omkostningstilsyn med energibesparelser og markedsmæssighed af køb af nettab.

5.2 Ny benchmarkingmodel skærper krav om omkostningseffektivitet

De regulerede elnetvirksomheder skal effektivisere for i alt 52 mio. kr. i år 2020. Det fremgik af en afgørelse, som vi traf i december 2019 på baggrund af beregninger foretaget med en ny såkaldt totaløkonomisk metode til benchmarking af de enkelte virksomheders omkostningseffektivitet. Det var anden gang, at vi traf afgørelse på baggrund af den nye metode. Første gang var i december 2018. Her lød summen på de individuelle effektiviseringskrav som afgørelserne indeholder på i alt 55 mio. kr.

Den nye benchmarkanalyse og effektiviseringskravene har til formål at forbedre tilskyndelsen til øget effektivitet hos elforsyningsvirksomhederne.

Øget effektivitet

Den nye benchmarkanalyse og effektiviseringskravene har til formål at forbedre tilskyndelsen til øget effektivitet hos elforsyningsvirksomhederne. Elforsyningsvirksomheder er naturlige monopoler. Dermed er de ikke udsat for den konkurrence, som der er på et velfungerende marked og som normalt fører til mere effektiv drift, lavere priser og bedre kvalitet for forbrugerne. Analysen og kravene skal derfor fungere som et alternativ til incitamenterne fra et velfungerende marked. Effektiviseringskravene bliver fratrukket virksomhedernes årlige indtægtsrammer, som er det beløb, vi i Forsyningstilsynet afgør, at virksomhederne må opkræve hos forbrugerne via deres nettariffer.

Årlig analyse

Lovgrundlaget for den nye benchmarkinganalyse og effektiviseringskravene blev vedtaget i 2018. Forsyningstilsynet fik ved denne lejlighed bl.a. til opgave at udvikle metoden for den nye analyse. I forbindelse med reglernes videre udmøntning blev det vedtaget, at vi skulle foretage analysen en gang om året i perioden fra 2018 til 2022. På den måde kunne erfaringer fra tidligere års benchmarkinganalyse få hurtig indvirkning på det kommende års effektiviseringskrav. Efter de første fem års tilpasning og udvikling er det politisk bestemt, at benchmarkinganalysen og effektiviseringskravene ligesom de generelle indtægtsrammer i øvrigt skal gælde for fulde femårige reguleringsperioder.

Elreguleringsudvalgets overvejelser

Udgangspunktet for metodeudviklingen blev taget i anbefalinger fra en benchmarkingekspertgruppe i 2017, der igen byggede på overvejelser og anbefalinger fra regeringens såkaldte elreguleringsudvalg fra 2014. Her blev der bl.a. lagt vægt på, at effektiviseringskravene skal føre til reelle reduktioner i netvirksomhedernes omkostninger og i forbrugerpriserne. Kravene skal sikre, at priserne kun dækker virksomhedernes omkostninger ved en omkostningseffektiv drift og et markedsmæssigt, risikojusteret afkast.

Der blev også lagt vægt på, at benchmarkingmodellen skal være solid, robust og baseret på fagligt anerkendte metoder.

På baggrund af dialogen med branchen og den faglige udvikling har vi vurderet, at benchmarkmetoden på robust vis kan anvendes til at udmønte de individuelle effektiviseringskrav for de enkelte netvirksomheder.

Inddragelse af branchen

Benchmarkingmetoden blev udviklet i 2018 ved en åben proces med inddragelse af interessenter og eksperter i 2018. Vi har siden været i løbende dialog med bl.a. Dansk Energi i forbindelse med gennemførelsen af den første og siden den anden benchmarkinganalyse. Vi har ligeledes været i løbende dialog med de enkelte elforsyningsvirksomheder om individuelle forhold. På baggrund af dialogen med branchen og den faglige udvikling har vi vurderet, at benchmarkmetoden på robust vis kan anvendes til at udmønte de individuelle effektiviseringskrav for de enkelte netvirksomheder. Alt sammen til fordel for effektiviteten og dermed lavere priser og bedre kvalitet for forbrugerne.

5.3 Styrket incitament til effektiv drift af Energinet

Den 8. maj 2018 indgik et flertal i Folketinget en aftale om at gennemføre en fremtidssikret økonomisk regulering af den offentlige netoperatør Energinet. Reguleringen skal ifølge aftalen skabe øget transparens om Energinets forretning og investeringer, og skal styrke incitamenterne til effektiv drift og investeringer.

Energinet fungerer som et naturligt monopol

Energinet har til formål at sikre effektiv drift og udbygning af det danske el- og gastransmissionsnet og en åben og lige adgang for alle netbrugere. Ved opfyldelsen af dette formål fungerer Energinet som et såkaldt naturligt monopol, der i modsætning til private virksomheder ikke agerer på et konkurrenceudsat marked. Reguleringsmæssigt har Energinet siden grundlæggelsen i 2005 været underlagt en såkaldt hvile-i-sig-selv-regulering, som indebærer, at selskabet både får dækket nødvendige omkostninger og får en forrentning, der sikrer realværdien af egenkapitalen. Hvile-i-sig-selv reguleringen giver ikke i sig selv begrænsede incitament for effektivisering. For bedre at tilskynde til effektiviseringer og deraf følgende lavere priser for forbrugerne var der behov for en ny og fremtidssikret økonomisk regulering, som sikrer nogle mere konkurrencelignende tilstande. Den nye økonomiske regulering vil konkret indebære, at Energinets datterselskaber Energinet Eltransmission A/S, Energinet Elsystemansvar A/S, Energinet Gas TSO A/S og Energinet DataHub A/S alle blive underlagt en regulering med indtægtsrammer.

Der blev derfor identificeret et behov for en regulering, som kan skabe konkurrencelignende tilstande og derigennem tilskynde effektivisering og lave priser for forbrugerne.

Inddraget i udviklingen af reguleringen

Siden 2018 har vi i Forsyningstilsynet været inddraget i Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets udvikling af rammerne for den nye regulering af Energinet. Vi har fulgt arbejdet tæt både gennem dialog og kommentering af notater og udkast til lovforslag. Vi har samtidig udarbejdet notater bl.a. om fordele af ulemper ved forskellige metoder til fastsættelse af den såkaldte åbningsbalance, som er en opgørelse af den regulatoriske værdi af selskabets aktiver. Vi har også lavet et notat om effekten af investeringer under en indtægtsrammeregulering.

Vi undersøgte her betydningen af om et investeringsniveau er konstant, hvilket vil sige at investeringerne er af samme størrelse hvert år, eller om det er cyklisk, hvilket vil sige at investeringerne over en given tidsperiode er koncentreret over en kortere årrække.

5.4 Dialog med fjernvarmesektoren om økonomisk regulering

Folketingets partier har gennem de senere år drøftet mulige modeller for en styrket økonomisk regulering af fjernvarmesektoren. Vi har i denne forbindelse løbende været inddraget som faglige eksperter i forbindelse med de politiske drøftelser, hvilket i høj grad også var tilfældet i 2019.

Domineret af monopolvirksomheder

Behovet for økonomisk regulering opstår som følge af, at fjernvarmesektoren er domineret af monopolvirksomhed. Transporten af varme giver alene mening at gennemføre via én lokal infrastruktur, samtidig med at konkurrenceintensiteten inden for varmeproduktionen er minimal. Det manglende konkurrencepres giver et fravær af de incitamenter for effektivisering, som almindelige konkurrenceudsatte virksomheder har. En effektiv måde at sikre sådanne incitamenter på er gennem indførelse af en hensigtsmæssig økonomisk regulering baseret på forskellige regulatoriske incitamentssystemer.

I 2019 har der været fokus på udviklingen af en robust benchmarkingmodel, der ved sammenligning på tværs af sektoren kan anvendes til at vurdere fjernvarmevirksomhedernes økonomiske effektivitet.

Robust benchmarkingmodel

I Forsyningstilsynet har vi arbejdet med bidrag til den nye regulering i dialog med Dansk Fjernvarme, andre brancheaktører og de enkelte fjernvarmevirksomheder. I 2019 var der fokus på udvikling af en robust såkaldt benchmarkingmodel, der ved sammenligning på tværs af sektoren kan anvendes til at vurdere fjernvarmevirksomhedernes økonomiske effektivitet. Selskaberne skulle i denne forbindelse i 2019 for første gang opdele alle deres omkostninger i segmenterne distribution, transmission og produktion på baggrund af nye anmeldelseskrav fra Forsyningstilsynet.

Driftsomkostninger og anlægsinvesteringer

Ved udviklingen af benchmarkingmodellen arbejdede vi bl.a. på at få afdækket og opgjort virksomhedernes driftsomkostninger, der er de omkostninger, der løbende går til produktion og transport af fjernvarmen ud til slutbrugerne. Vi inviterede i denne forbindelse branchen til at deltage i en arbejdsgruppe for at belyse de praktiske forhold, som er gældende i varmeforsyningernes drift. Skal der tages højde for virksomhedernes totale økonomi er det lige så vigtigt at opgøre virksomhedernes anlægsinvesteringer. Til dette formål startede Energistyrelsen i 2017 udviklingen af et samlet pris- og levetidskatalog, der skal gøre det muligt at opgøre standardiserede afskrivninger på fjernvarmeanlæg. Der er tale om et omfattende arbejde, som vi overtog ansvaret for i 2018. Vi færdiggjorde vores første samlede bud på det nye katalog i 2019.



Godkendelser

Vi godkender
forsyningsvirksomhedernes
beregningsmetoder
og betingelser

6 Godkendelser

Vi godkender forsyningsvirksomhedernes beregningsmetoder og betingelser. Det omfatter metoder til fastsættelse af tariffer for brug af nettene, samt den statslige system- og transmissionsvirksomheds Energinets betingelser og vilkår for f.eks. markedsaktørernes netadgang og for leverandørskift. Med hører også Energinets metoder for køb af systemydelser til opretholdelse af balance i nettene og for indsamling og bearbejdning af oplysninger om kunder, forbrug og priser gennem det centrale it-system Datahub. Vi godkender også selskabers forrentning af indskudskapital på varmeområdet.

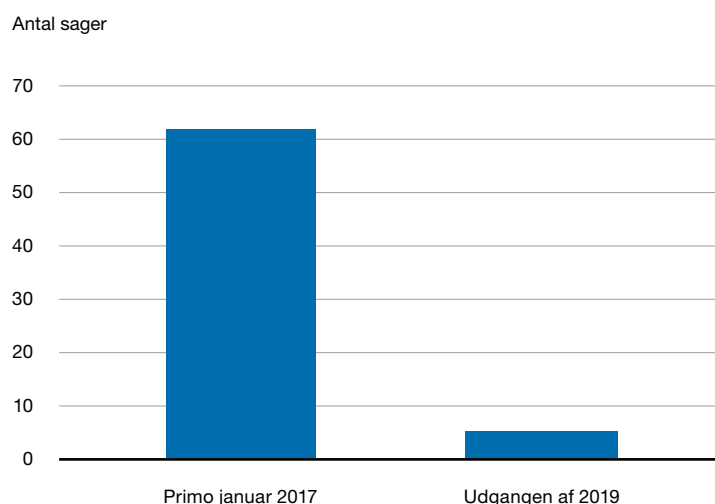
6.1 Sagspukkel på varmeområdet reduceret fra 62 til 5

Varmeforsyningsvirksomheder har mulighed for at indregne forrentning af indskudskapital i de priser, som de opkræver hos deres kunder. Det er Forsyningstilsynets rolle at afgøre størrelsen af forrentningen på baggrund af ansøgninger fra de enkelte virksomheder. Med udviklingen af en ny beregningsmetode og godkendelsespraksis sidst i nulserne blev der tale om potentielt store forrentningsbeløb med vidtrækkende konsekvenser for både virksomhederne og forbrugerne. Antallet af ansøgninger steg markant, og kravene til tilsynets arbejde voksede med behov for stillingtagen til en række komplicerede juridiske spørgsmål og udvikling af nye komplekse opgørelsesmetoder. Alt sammen komplikationer og udfordringer der vanskeliggjorde sagsbehandlingen, og som medvirkede til ophobningen af en større sagspukkel.

Sagspukkel væsentligt nedbragt

1. januar 2017 manglede vi at afslutte i alt 62 sager om forrentning af indskudskapital. Forud var der i forbindelse med sagsbehandlingen gået et stort arbejde med at få afklaret administrationsgrundlaget. Afklaringen lagde grunden for, at mange sager endelig kunne afsluttes i 2017-19 (10 sager i 2019). Status ved udgangen af 2019 var, at der fortsat mangler afgørelser i 5 af de vanskeligste sager, jf. figur 4.

Figur 4 Selskaber med uafsluttet sag om forrentning af indskudskapital



Anm.: Der tales her om en forrentningssag per selskab, selvom der for nogle få selskaber kan være tale om forskellige ansøgninger for forskellige varmegværker i samme selskab og/eller forskellige delperioder. Der er tale om sager efter de forrentningsregler, der var gældende indtil maj 2017.



Kompliceret sagsbehandling

Sagerne er generelt vanskelige og meget tids- og ressourcekrævende at løse. De kræver som regel, at virksomhederne fremskaffer dokumentation for f.eks. regnskaber og transaktioner, der kan række flere årtier bagud. De kræver også tit detaljerede beregninger af aktivers nedskrevne genanskaffelsesværdier i 1981, der hvor forrentningsreglerne trådte i kraft. Dokumentation omfatter f.eks. varmeledninger og kedler opdelt på antal, type, alder. Virksomhedernes dokumentation har ofte været mangelfuld og fejlbehæftet og har medført omfattende korrespondance mellem os og virksomhederne.

Nye regler har sparet forbrugerne for 156 mio. kr.

Reglerne om forrentning af indskudskapital blev ændret i 2017. Ændringen indebærer, at virksomhederne i dag alene kan få godkendt forrentning af den del af indskudskapitalen, der anvendes til virksomhedens drift eller anlægsinvesteringer, også kaldet anvendt indskudskapital. Det betyder som udgangspunkt, at den forrentning, virksomhederne får godkendt og kan opkræve hos forbrugerne, bliver mindre end før. Effekten af regelændringen varierer imidlertid betydeligt og afhænger bl.a. af, hvilket grundlag virksomhederne før har ansøgt om forrentning på, samt finansieringen af virksomhedens drift og anlægsinvesteringer, herunder afskrivninger. Siden regelændringen og frem til og med august 2020 har 20 virksomheder fået afgjort ansøgninger om forrentning efter de nye regler for perioden 2017-2020. Kun syv virksomheder har fået godkendt forrentning for alle de ansøgte år. Otte virksomheder har fået godkendt forrentning men kun for nogle af de ansøgte år. Endelig har fem virksomheder slet ikke fået godkendt forrentning enten pga. negativ anvendt indskudskapital eller pga. for sen ansøgning. Den samlede besparelse for forbrugerne i de 20 virksomheder som følge af regelændringen i 2017 kan opgøres til mere end 156 mio. kr. eller 89 pct., som det fremgår af tabel 4 på næste side.

Tabel 4 Nye regler har sparet forbrugerne for ca 156 mio. kr.

Virksomhed	Godkendte forrentningsbeløb efter nye regler i kr.	Beregnete forrentningsbeløb efter gamle regler i kr.	Godkendte ansøgningsår
ARC	0	15.217.000	0
Assens Fjernvarme - Fyn	849.286	3.610.000	2
CTR	233.565	3.600.000	1
Fjernvarme Fyn Distribution	0	23.039.000	0
FORS Varme Roskilde	369.088	5.440.000	1
Forsyning Helsingør Varme	1.034.842	5.100.000	2
Frederiksberg Fjernvarme	0	10.560.000	0
Frederikshavn Varme	1.331.576	6.400.000	2
HOFOR Fjernvarme	10.670.296	39.600.000	1
Kjellerup Fjernvarme	87.015	159.000	2
Lyngby Kraftvarmeværk (tidl. DC Generation) (DTU Kraftvarmeværk)	23.238	39.600	2
Nordjyllandsværket	1.859.677	33.607.000	3
RenoNord	0	246.000	0
Ringsted Fjernvarme	125.230	4.000.000	2
SK Varme	1.707.005	7.700.000	1
Struer Forsyning Fjernvar- me	47.875	2.156.000	3
Tarm Varmeværk	367.207	453.000	4
VEKS	13.307	661.000	1
Viborg Fjernvarme	1.478.218	2.000.000	3
Aalborg Varme	0	12.140.000	0
I alt	20.197.425	175.727.600	

Besparelse i kr.

155.530.175

Kilde: Forsyningstilsynet

Note: Forrentning af indskudskapital efter nye regler i 20 fjernvarmevirksomheder for perioden 2017-2020 sammenlignet med forrentningsbeløb efter de gamle regler, hvis reglerne ikke var blevet ændret.

Note: Forrentningsbeløbet efter de gamle regler, er beregnet som det laveste af 1) forrentningsbeløbet for det seneste ansøgningsår efter de gamle regler og 2) forrentningsbeløbet beregnet efter de gamle regler i det første ansøgningsår med de nye regler.



Analysér og overvågning

Vi analyserer og overvåger en
række forhold på energimarkedet

7.1 Konkurrenceforvridning på det danske elmarked

7.2 Åben dialog på årets energiting

7.3 Aftalemodeller kan inddrage forbrugernes ønsker

7 Analyse og overvågning

Vi overvåger og analyserer en række forhold på energimarkedet. Vi analyserer specifikke markedsforhold og udgiver årlige statistikker over el- og gaspriserne. Vi holder også øje med forholdene på energibørserne, leverandørskifter og forsyningsafbrydelser mv. Overvågningen sker løbende for at kunne identificere og håndtere nye forhold i forsyningssektoren, og for at skabe markedstransparens for forbrugere, virksomheder og politiske beslutningstagere. Herudover bidrager vi med analyser og anbefalinger til udviklingen af reguleringen på forsyningsområdet.

7.1 Konkurrenceforvridning på det danske elmarked

De eksisterende habilitetskrav til netselskaberne sikrer kun i begrænset omfang vandtætte skotter mellem monopol- og konkurrenceudsatte aktiviteter i koncerner, der indeholder forsyningsvirksomheder. Det var konklusionen på en registerundersøgelse, som vi offentliggjorde oktober 2019. Undersøgelsen blev gennemført som led i en større analyse af koncernforbundne netselskabers betydning for konkurrencen på elmarkedet, som blev påbegyndt af Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet i 2018 i samarbejde med Energistyrelsen, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og os i Forsyningstilsynet. Vores bidrag omfattede ligeledes en analyse af forskellen i en række regnskabsmæssige nøgletal for rentabilitet og økonomisk performance for henholdsvis koncernforbundne og ikke koncernforbundne elhandelsselskaber, samt en analyse af konkurrencen på energimarkedet, som blev gennemført af Implement Consulting Group.

Vandtætte skotter

Baggrunden for ministeriets analyse var en række anbefalinger fra et lovforberedende udvalg ved navn El-reguleringsudvalget, samt et princip om konkurrenceudsættelse af ikke-monopolopgaver i den daværende regerings forsyningsstrategi. Vores registerundersøgelse havde nærmere bestemt til formål at undersøge eventuelle personsammenfald mellem direktioner og bestyrelser i net- og elhandelsvirksomheder, samt i selskaber, der direkte eller indirekte ejer elhandelsvirksomheder. Dette for at afdække, om netselskaberne levede op til gældende krav i lovgivningen om habilitet og om at sikre vandtætte skotter mellem energikoncerners monopolaktiviteter og konkurrenceudsatte aktiviteter.

Ingen tegn på lovbrud

Vores undersøgelse viste ingen tegn på, at energikoncerner havde overtrådt de gældende krav til habilitet. Men det var imidlertid vores vurdering, at de eksisterende habilitetskrav til netselskaberne kun i begrænset omfang sikrer vandtætte skotter mellem koncernernes monopol- og konkurrenceudsatte aktiviteter. Med til at underbygge vores vurdering var, at der var omfattende personsammenfald på ledelsesposterne i de virksomheder med under 100.000 forbrugere, som er undtaget særlige habilitetsregler. Samtidig fandtes der mange såkaldte "koncerninterne forbindelser" i syv af de otte netvirksomheder med over 100.000 forbrugere, der er omfattet af habilitetsreglerne.

Regulering sikrer ikke neutralitet og uafhængig adfærd

Sideløbende med vores egen undersøgelse af personsammenfald, stod vi i forbindelse med den overordnede konkurrenceanalyse også for at få udført en analyse af konkurrencen på energimarkedet. Analysen blev udført af Implement Consulting Group for Forsyningstilsynet og blev gennemført som en spørgeskemaundersøgelse blandt alle markedsaktører.

Konklusionen blev

- 1 at de nuværende regler ikke sikrer adskillelse mellem monopolaktiviteter og konkurrenceudsatte aktiviteter i koncernforbundne netselskaber
- 2 at reglerne ikke i tilstrækkeligt omfang sikrer og dokumenterer åbenhed og transparens om koncernforbundne selskabers aktiviteter og
- 3 at der derfor er risiko for konkurrenceforvridning i snitfladen mellem net- og handelsselskaber.

Ingen eller få ansatte i netselskaber

Implement Consulting Groups analyse viste bl.a.

- 1 at der typisk er ingen eller meget få ansatte i koncernernes netselskaber
- 2 at deres medarbejdere ofte arbejder med kommercielle aktiviteter i koncernen
- 3 at netselskaberne er underlagt uklare såkaldte governancekrav, og endelig
- 4 at der er en række udfordringer for netselskaberne med at redegøre for prissætningen af koncerninternt købte ydelser. Det giver en betydelig risiko for at forvride konkurrence på detailmarkedet for el.

Betydelige dataproblemer

Vi skulle endelig lave en analyse af forskellen i en række regnskabsmæssige nøgletal for rentabilitet og økonomisk performance for henholdsvis koncernforbundne og ikke koncernforbundne elhandelsselskaber. Formålet her var at belyse betydningen af koncernforbundne netselskaber på detailmarkedet for el. Der viste sig imidlertid at være så betydelige dataproblemer og mangel på gennemsigtighed, at det ikke var muligt at lave en dækkende og retvisende analyse. En dækkende og retvisende analyse ville således kræve, at alle elhandelsselskaber regnskabsmæssigt får adskilt elhandelsaktiviteten fra den øvrige økonomiske aktivitet. Men det var ikke muligt i forbindelse med undersøgelsen, da der generelt ikke forelå eller kunne fremskaffes dækkende og særskilte regnskabsdata for selskabernes elhandelsaktivitet.

7.2 Åben dialog på årets energiting

I september 2019 stillede Forsyningstilsynets direktør Carsten Smidt op til en åben debat med energi-branchen, pressen og offentligheden om tilsynets kontrol med selskabernes overholdelse af reglerne for bl.a. forbrugeroplysning og gennemførelse af Danmarks grønne energisparemål. Hvordan spiller det nye tilsyns muskler i praksis, og hvad har resultaterne af indsatsen indtil videre været? Sådan lød nogen af spørgsmålene som blev drøftet mellem Carsten Smidt, Vicedirektør i Dansk Energi Anders Stouge, Direktør for Dansk Fjernvarme, Kim Mortensen, Adm. Direktør for De Frie Energiselskaber, Jette Miller og Cheføkonom i Forbrugerrådet, Martin Salamon.

7.3 Aftalemodeller kan inddrage forbrugernes ønsker

Nye aftalebaserede modeller for regulering af monopolselskaber kan give ydelser, der stemmer bedre overens med forbrugerønsker. Men risikoen er højere energipriser. Det var konklusionen på et analysepapir, som vi i Forsyningstilsynet offentliggjorde i november 2019.

Overblik fra et dansk perspektiv

Analysen gav os et overblik fra et dansk perspektiv over fordelene og ulemperne ved at introducere mere aftalebaserede modeller, som vi bl.a. kender dem fra Storbritannien, lød det fra direktør i Forsyningstilsynet, Carsten Smidt.

Mange modeller for regulering

Forsyningstilsynet har som kerneopgave at regulere energisektorens monopoler, så der ikke kræves for høje forbrugerpriser for deres ydelser. Der findes mange modeller for regulering af energisektorens monopoler, og ønsker om mere aftalebaserede modeller er noget man ofte hører i energidebatten. I analysepapiret beskrev vi, hvordan de aftalebaserede modeller kan give ydelser, der stemmer bedre overens med forbrugernes ønsker. Men også hvordan risikoen er højere energipriser.

Risiko for stigende forbrugerpriser

Analysen viste, at aftalemodellerne har nogle klare fordele i forhold til forbruger- og interessentinddragelse, herunder en bedre koordination mellem forsyningsselskabernes beslutninger og forbrugernes ønsker. Men den pegede altså også på en risiko for stigende forbrugerpriser, med deraf følgende negative konsekvenser for samfundsøkonomien.



Internationalt samarbejde

Vi deltager som national regulator
i europæisk, nordisk og andet
internationalt samarbejde

- 8.1 Styrkede nordiske relationer i det europæiske samarbejde
- 8.2 Stabile rammer for elforbindelse til Holland
- 8.3 Muligheder for yderligere åbning til det svenske elnet
- 8.4 Lokal biogas har fået adgang til den danske gasmotorvej
- 8.5 Vigtige skridt mod et mere velfungerende indre marked for gas

8 Internationalt samarbejde

Vi deltager som national regulator i europæisk og internationalt samarbejde. Det sker primært gennem EU-organisationerne ACER og CEER og den nordiske organisation Nordreg, hvor fokus er på udvikling af effektive engros- og detailmarkeder for transmission af el og gas på tværs af de nationale grænser. Vi overvåger den grænseoverskridende udveksling af el og gas for at sikre, at fælles regler bliver overholdt og for at skride ind over for markedsmanipulation og insiderhandler. Vi bakker op om et stærkt og velfungerende ACER og NordReg og om CEER som en positiv ramme for vidensdeling

8.1 Styrkede nordiske relationer i det europæiske samarbejde

Forsyningstilsynet sad i 2019 for bordenden som formand for NordREG, som er den nordiske organisation for samarbejde mellem nationale energiregulatorer fra Danmark, Finland, Norge, Sverige og Island. Centralt på dagsordenen for det danske formandskab var implementeringen af EU's nyligt vedtagne "clean energy package" (CEP). CEP er en fælles europæisk lovpakke, der skal sikre bedre EU-rammer for omstilling fra fossil til renere energi og opfyldelsen af EU's forpligtelser i den globale klimaaftale fra Paris i 2015. Arbejdet med CEP betød sammen med gennemførelsen af en række højniveaubesøg fra de to europæiske organisationer for nationale energimyndigheder, ACER og CEER, at vi efter det danske formandskab kunne notere os en styrkelse af de nordiske samarbejdsrelationer i forhold til det videre arbejde i EU.

Gavn af nordisk EU-koordination

Fokus for NordREG efter vedtagelsen af CEP var først og fremmest at få identificeret de områder, hvor det vil være til størst gavn at sikre en nordisk koordination i implementeringen af de nye fælles EU-krav. Særligt tre områder stak i den forbindelse ud. Det ene handlede om bestemmelser relateret til detailmarkedet for el, f.eks. i form af nye krav til markedsføringen af forbrugervenlige produkter til fleksibel afregning i forhold til de tidspunkter på dagen, hvor strømmen er billigst (flexafregning). Det andet vedrørte nye krav om sikring af adgang for såkaldte aggregatorer på elmarkedet. Aggregatorer er en ny type markedsaktør, som samler flere kunders elforbrug eller -produktion og sælger det videre på elektricitetsmarkedet. På den måde flytter aggregatorerne elforbrug fra og til forskellige tidspunkter på døgnet til fordel for både den økonomiske aktivitet og den grønne omstilling. En koordineret nordisk tilgang til de nye aggregatorkrav vil gøre vores marked mere interessant for investorer og nye forretningsmodeller, samtidig med at det forbedrer konkurrencen. Som det tredje skal nævnes krav om oprettelse af en række nye såkaldte regionale koordinationscentre (Regional Coordination Centers RCC), der har til formål at optimere driften af de regionale elnet gennem forbedret koordination mellem landenes myndigheder og systemansvarlige organisationer. Det sker bl.a. gennem udarbejdelse og udveksling af kapacitetsberegninger.

Nyt koordinationscenter i København

De nye RCC'ere bliver i praksis indført som en omorganisering og styrkelse af funktionerne i nogle eksisterende regionale enheder (Regional Security Coordinators RSC) som blev etableret for at sikre koordination mellem landenes transmissions- og systemansvarlige virksomheder (TSO) (i Danmark Energinet). En af de vigtigste ændringer med den nye RCC bliver, at vi sammen med de øvrige landes tilsynsmyndigheder fremover skal føre et fælles tilsyn med TSO'ernes koordinationsarbejde. Den eksisterende RSC for den nordiske region ligger i dag i København, og det har været en medvirkende årsag til TSO'ernes beslutning om, at den nye RCC skal ligge samme sted. Placeringen alene kommer til at give os i det danske tilsyn en særlig rolle i forbindelse med koordinationen af den nye fælles nordiske tilsynsindsats.

Høj-niveaubesøg fra ACER og CEER

Med til at styrke de nordiske relationer i det europæiske samarbejde var også en række høj-niveaubesøg fra de europæiske organisationer ACER og CEER. Formålet med besøgene var bl.a. at orientere om det nordiske samarbejde, præsentere NordREGs arbejdsgange og drøfte de vigtigste nuværende problemstillinger på energiområdet. Alt sammen med henblik på at fremme de europæiske organisationers forståelse for de nordiske markeder for elektricitet. Blandt de mest markante besøgende skal her nævnes Christian Pilgaard Zinglersen, der på tidspunktet for mødet i marts var chef for Clean Energy Ministerial sekretariatet i det Internationale Energi Agentur (IEA), men som har været ACERs direktør siden januar i år.

I juni deltog CEERs præsident, Annegret Groebel, i et NordREG Board møde. I september var det Clara Poletti, som er ACERs Board of Regulators' formand, som besøgte direktørerne i NordREG.

Nordiske møder med TSO'erne

Et vigtigt emne for vores løbende drøftelser mellem de nordiske tilsynsmyndigheder og TSO'ere vedrører implementeringen af den såkaldte nye nordiske balanceringsmodel. Modellen er en samlet betegnelse for de transmissions- og systemansvarliges udvikling og gennemførelse af nogle omfattende ændringer af det nordiske balancemarked og den måde det nordiske elsystem drives på, bl.a. med henblik på at sikre integrationen af stigende mængder vedvarende energi. Vi har i Danmark et særligt ansvar for udviklingen af rammerne for den nye balanceringsmodel, i kraft af vores formandskab for en særlig NordREG Task Force for elektricitetsbalancering. Som formand for hele NordReg i 2019 arrangerede vi herudover et første høj-niveaumøde i København mellem NordREG Board og TSO'ernes ledelser. Her blev aspekter af den nye balanceringsmodel også drøftet, herunder implementeringen af en ny mere objektiv såkaldt flowbaseret metode til beregning af kapacitet. På dagsordenen for mødet var også placeringen af den nye RCC i København. Det blev endelig besluttet at gentage det nye høj-niveaumøde årligt.

Ny gasarbejdsgruppe i NordREG

Traditionelt har samarbejdet i NordREG alene handlet om elektricitet. I september 2019 blev NordREGs medlemslande imidlertid enige om, at etablere en ny ad hoc nordisk arbejdsgruppe om gas. Formålet med den gruppen er, at sikre forberedelsen af en effektiv fælles behandling af Europa-Kommissionens kommende forslag til nye gasregulering i EU, den såkaldte dekarboniseringspakke. Den kommer bl.a. til at indeholde reformer af gasmarkedet, definition af grønne gasser og initiativer om sektorkobling.

8.2 Stabile rammer for elforbindelse til Holland

2019 blev året, hvor Danmarks første elforbindelse til Holland blev sat i drift. Forbindelsen, som hedder COBRA-kablet, er ifølge den danske systemansvarlige virksomhed Energinet 300 km lang og kan transportere strøm svarende til ca. 700.000 husstandes elforbrug. Energinet oplyser endvidere på deres hjemmeside, at forbindelsen vil give et samfundsøkonomisk overskud på omkring 1 milliard kroner til Danmark. En gevinst, der hentes bl.a. ved at gøre det lettere for danske producenter at udveksle overskydende vindenergi og ved at forbedre konkurrencen på det europæiske marked til fordel for målet om lavest mulige forbrugerpriser. En vigtig rolle for os i Forsyningstilsynet i forbindelse med det nye kabel har været at arbejde for så stabile internationale rammer for den nye elhandel mellem Danmark og Holland som muligt. En sag som har fyldt særligt meget i den forbindelse har været at et åbent spørgsmål om, i hvilken fælleseuropæisk såkaldt kapacitetsberegningsregion som det nye kabel skulle høre ind under.

Budområder og kapacitetsberegningsregioner (CCR)

EU's åbne marked for handel med el er geografisk delt op i budområder og CCR'er. Et budområde er et område, hvor elforbindelserne har en tilstrækkelig kapacitet til at sikre, at elforbruget et sted inden for området som udgangspunkt altid vil kunne dækkes af elproduktion et andet sted i området. Kapaciteten i nettet internt i et budområde antages således teknisk at være ubegrænset, og markedet antages dermed at generere den samme gennemsnitlige elpris for alle producenter og forbrugere i budområdet. Danmark er delt op i de to budområder øst og vest. CCR'erne kommer ind i billedet, når der handles med el mellem budområder, og hvor der derfor vil kunne forekomme tekniske begrænsninger på transmissionskapaciteten. Hvor al den grænseoverskridende elhandel er underlagt samme generelle EU-regler og principper, bliver der i hver CCR fastlagt en række vigtige konkrete vilkår, betingelser og metoder for beregning og fordeling af den begrænsede transmissionskapacitet. Ifølge EU's regler skal alle grænseoverskridende elforbindelser være placeret i en CCR og de konkrete CCR-bestemmelser bliver som udgangspunkt forhandlet på plads og godkendt af de deltagende landes transmissionssystemoperatører (TSO, som i Danmark er Energinet) og energitilsynsmyndigheder (i Danmark Forsyningstilsynet). I tilfælde af uenigheder kan den endelige beslutning blive truffet i regi af EU's organisation for alle nationale energimyndigheder ACER.

Hollandsk forslag

Spørgsmålet om hvilken CCR som COBRA-kablet skulle placeres i, opstod på baggrund af et hollandsk forslag om, at det blev i den såkaldte CORE-kapacitetsberegningsregion. Den omfatter Holland, Tyskland, Belgien, Frankrig, Polen, Tjekkiet, Østrig, Slovenien, Slovakiet, Ungarn, Kroatien og Rumænien. Argumentet fra hollandsk side lød bl.a. på, at det ville løse nogle hollandske udfordringer, hvis forbindelserne mellem Danmark, Tyskland og Holland alle blev placeret i samme region. Fra dansk side ønskede vi imidlertid at fastholde det eksisterende udgangspunkt, som var at få placeret kablet i den såkaldte CCR Hansa region. Den omfatter de danske forbindelser til Tyskland, en svensk forbindelse til Polen samt på frivillig basis en forbindelse mellem Holland og ikke-EU landet Norge. Vores argumenter pegede i denne forbindelse bl.a. på, at en placering i Core ikke umiddelbart ville løse de Hollandske udfordringer, men bare flytte dem til Danmark i stedet. Vores argument gik endvidere på kvaliteten af det eksisterende CCR Hansa samarbejde bl.a. i forhold til implementeringen områdets kapacitetsberegninger og deraf følgende effektive kapacitetsfordeling. Vi kunne også pege på en effektiv koordination mellem landenes systemansvarlige og tilsynsmyndigheder illustreret ved de få gange, at vi i CCR Hansa hidtil har måtte inddrage ACER for at løse konflikter. Som formand for CCR Hansa gruppen havde vi mulighed for at organisere drøftelsen af spørgsmålet ved både bilaterale og ACER-møder.

COBRA placeres i CCR HANSA

I sagen om placeringen af COBRA-kablet blev det i sidste ende nødvendigt at inddrage ACER, der i april 2019 afgjorde, at COBRA-kablet mellem Danmark og Holland skal placeres i CCR Hansa. Med til at overbevise ACER i denne forbindelse var, at placeringen i CCR Hansa havde indgået som en forudsætning i forbindelse med hele udviklingen og etableringen af COBRA-kablet. En pludselig omplacering ville således risikere at forsinke allerede planlagt eller igangsat arbejde betydeligt.

Ny vurdering i 2020

ACERs afgørelse kom med en forpligtelse for alle TSO'erne om i 2020 at foretage en vurdering af nogle af CCR'ernes sammensætning og om der er behov for ændringer. Vurderingen vil have særlig fokus på de danske elnetforbindelser til Holland og Tyskland, hvorfor vi har givet den høj prioritet.

8.3 Muligheder for yderligere åbning til det svenske elnet

Sveriges systemansvarlige operatør, Svenska Kraftnät (SvK) skal på sine internationale elnetforbindelser (samkøringslinjer) stille så meget kapacitet som muligt til rådighed for alle markedsaktører. Det skal ske under hensyntagen til systemsikkerheden. SvK bør desuden sikre gennemsigtighed om kapaciteterne og overveje alternativer til den nuværende drift af nettet med henblik på at stille mere kapacitet til rådighed. Sådan lød nogle af de centrale budskaber i et høringsvar, som vi i Forsyningstilsynet sendte af sted til den svenske tilsynsmyndighed (Energimarknadsinspektionen) i 2019. Baggrunden for det svenske tilsyns høring var nye markedskrav indført som led i vedtagelsen af EU's grønne lovpakke Clean Energy Package i 2019. De nye krav har til hensigt at sikre øget åbning for den grænseoverskridende el-handel og konkurrence i Europa og dermed bidrage til målet om lavest mulige elpriser til forbrugerne.

Mange internationale drøftelser

Rammerne for tildeling af kapacitet i det svenske transmissionssystem og på landets grænseoverskridende forbindelser til de øvrige nordiske lande har været genstand for mange internationale drøftelser. Et startskud blev afgivet i 2006 med en klage til EU-Kommissionen fra den danske brancheorganisation Dansk Energi, som mente, at SvK misbrugte sin dominerende stilling på det svenske transmissionsmarked. EU-Kommissionen indledte på den baggrund en indledende undersøgelse af, om SvK havde handlet i strid med EU's konkurrenceregler. Konklusionen blev, at det kan have været tilfældet, når SvK begrænsede eksportkapaciteten på de svenske forbindelser til Danmark, når SvK forudså interne kapacitetsudfordringer. Derved kunne SvK have diskrimineret mellem forskellige netværksbrugere og segmenteret det indre marked. SvK afgav herefter en række tilsagn, hvoraf en af de vigtigste var, at SvK ville opdele det svenske transmissionssystem i flere budområder for bedre at kunne styre belastningen uden samtidig at begrænse kapaciteten. SvK fik dog mulighed for stadig at begrænse netforbindelsen til Danmark, når der var interne problemer i den såkaldte Vestkystkorridor (Strömman-Stenkullen og Horred-Kilanda).

Nye kapacitetskrav fra EU

Spørgsmålet om handelskapaciteterne i det grænseoverskridende transmissionsnet er fortsat et prioriteret område med stort fokus fra markedsdeltagerne, de transmission- og systemansvarlige organisationer, de nationale tilsyn, ACER og EU-Kommissionen, hvor de anses som helt afgørende for et velfungerende indre marked for el-handel og transmission. Vi har i denne forbindelse taget initiativ til en række workshops i NordREG-regi, hvor markedsdeltagerne bl.a. har fået mulighed for at drøfte handelskapaciteterne med SvK, og SvK har udvist villighed til at give øget kapacitet til grænserne bl.a. ved at påtage sig en række økonomiske risici. SvK har dog samtidig understreget, at systemsikkerhed altid er SvK's vigtigste opgave.

Clean energy package

Et nyt væsentligt skridt blev taget med EU's vedtagelse af Clean Energy Package i 2019, som bl.a. medførte et nyt krav om, at alle EU-lande fra 1. januar 2020 skal stille minimum 70 pct. kapacitet til rådighed for grænseoverskridende el-transmission. Et krav som Danmark aktivt har støttet på baggrund af bl.a. udfordringer på den dansk-tysk grænse, og fordi det vil kunne afhjælpe situationer, som den i Sverige.

Muligheder for videre åbning

De nye EU-krav blev indført med en mulighed for, at landenes transmissionssystemoperatører kan søge deres respektive tilsynsmyndigheder om fritagelse. Den mulighed benyttede SvK sig af i december 2019 med henvisning til systemsikkerhed og bl.a. fortsatte udfordringer med Vestkystkorridoren. I forbindelse med den svenske tilsynsmyndighed (Energimarknadsinspektionen) høring af SvK's ansøgning gav vi så fra dansk side en række detaljerede bemærkninger, herunder at SvK skal forpligtes til at stille så meget kapacitet til rådighed som muligt, sikre gennemsigtighed og overveje alternativer til det nuværende markeds-setup. Siden har vi fulgt op med flere møder. Hvor SvK i denne forbindelse har meddelt de endnu engang vil anmode om en fritagelse fra 70-pct-kravet, har systemoperatøren samtidig annonceret, at den fra 1. oktober 2020 vil gøre brug af en ny måde at beregne de grænseoverskridende kapaciteter på, påtage sig flere risici for at øge kapaciteten og mere aktivt se på mulighederne for bl.a. modhandel. På baggrund af denne udvikling, det gode samarbejde mellem nordiske energitilsynsmyndigheder og månedlige bilaterale møder med det svenske tilsyn, ser vi aktuelt positivt på mulighederne for, at der kan ske yderligere åbninger af de vigtige netforbindelser mellem Sverige og Danmark.

8.4 Lokal biogas har fået adgang til den danske gasmotorvej

Lokalt produceret biogas fik i 2018 for første gang fysisk adgang til gasmarkedets "motorvej" for transport af gas på tværs af de danske regioner og til udlandet - det såkaldte transmissionssystem. Det skete på baggrund af investeringer i to nye anlæg placeret i henholdsvis Syd- og Nordjylland foretaget af den selvstændige statslige systemvirksomhed Energinet. Vores rolle i Forsyningstilsynet var at vurdere nødvendigheden af de grønne investeringer, som led i en afgørelse i 2019 om Energinets 2018-årsrapport.

Stigende mængder biogas

Som en del af den grønne omstilling af det danske energisystem, produceres der stadig mere biogas, og en stigende del af biogassen føres samtidig ind i gassystemet. Indtil videre er biogassen primært blevet tilført via opgraderingsanlæg til det såkaldte distributionssystem, som man til forskel fra transmissionsmotorvejen kan kalde for gasmarkedets "lokalveje". Den stigende tilførsel af biogas betyder, at der i perioder er for meget gas i distributionssystemet. Energinet sikrer med sine nye anlæg, at overskydende gas kan overføres til transmissionssystemet og dermed kan transporteres rundt i hele Danmark og til udlandet. Dermed undgås at den grønne gas går til spilde, og at der ikke i perioder skal lukkes ned for gasproduktionen. Alt sammen til fordel for den overordnede grønne omstilling af det danske energisystem.

En effektiv indpasning af grøn energi

I forbindelse med vurderingen af Energinets årsrapport, anså vi virksomhedens investeringer i de nye anlæg til gasoverførsel som en nødvendig omkostning, i tråd med lovgivningen på området. En særlig udfordring i denne forbindelse var dog, at den relevante lovgivning (Naturgasforsyningsloven og Lov om Energinet) ikke specifikt omhandler den situation, hvor der opføres tekniske anlæg til transport af gas fra

distributions- til transmissionssystemet. Det skyldes primært, at sådanne behov ikke fandtes på tidspunktet for lovenes vedtagelse. I den konkrete sag fandt vi imidlertid, at der i vurderingen af Energinets specifikke udbygning var grundlag for at anlægge en såkaldt helhedsbetragtning med en bred og dynamisk fortolkning af bestemmelserne i lovgivningen. Det indebærer bl.a. inddragelse af en formålsbestemmelse i naturgasforsyningsloven om, at loven skal fremme bæredygtig energianvendelse og en bestemmelse i Lov om Energinet, som siger, at Energinet kan udbygge transmissionsnet for at indpasse vedvarende energi.

En nødvendig transmissionsomkostning

På det grundlag anså vi Energinets nye tekniske anlæg som en såkaldt nødvendig transmissionsomkostning, der er med til at sikre samlet balance i gassystemet og en effektiv indpasning af bionaturgas som led i den grønne omstilling. En vigtig forudsætning for at blive anset som en sådan omkostning var også, at Energinets distributionsselskab (Evida) forinden har foretaget de nødvendige foranstaltninger for at vedligeholde, udbygge og balancere deres distributionsnet. På den måde sikres det nemlig, at der ikke krydssubsidieres mellem distributions- og transmissionsaktiviteterne, så omkostningerne placeres korrekt.

Behov for flere udbygninger

I de næste par år forventes der at blive behov for flere lignende udbygninger af gasinfrastrukturen af hensyn til biogas og den grønne omstilling. Vi vil her lægge vægt på, at Energinet og dets underliggende distributionsselskab Evida indgår et tæt samarbejde omkring håndteringen af biogassen i systemet og en afklaring af investeringsbehovene i det samlede gassystem. Det tætte samarbejde vil øge sandsynligheden for, at Energinet og Evida vælger de samfundsmæssige bedste løsninger - såvel teknisk som økonomisk. Alt sammen til gavn for en effektiv drift af gassystemet og til gavn for en omkostningseffektiv grøn omstilling. Erfaringerne med vores første afgørelse om Energinets nye anlæg vil samtidig indgå i vores løbende arbejde med at identificere mulige behov for justeringer i reguleringen på gasområdet.

8.5 Vigtige skridt mod et mere velfungerende indre marked for gas

Et vigtigt formål med EU's indre gasmarked er at sikre, at gasleverandører og -handlere oplever en høj grad af ensartethed og gennemsigtighed, når EU-landenes nationale selskaber med ansvar for gastransmission beregner priserne for transporten af gas. Større ensartethed og transparens gør det nemlig lettere at transportere og handle gas på tværs af EU's indre grænser. Det er til gavn for konkurrencen og udviklingen af et mere velfungerende europæisk gasmarked, og i sidste ende målet om lavest mulige forbrugerpriser.

Godkendelse af ny metode

Fra dansk side blev der taget et lille men vigtigt skridt på vejen mod opfyldelse af formålet med EU's indre gasmarked i maj 2019. Det skete, da vi i Forsyningstilsynet kunne godkende en ny metode for det danske transmissionsselskab Energinets beregning af tarifferne for transport i det danske transmissionssystem i overensstemmelse med en række nye detaljerede fælles EU krav (NC TAR). I vores forudgående dialog med Energinet og EU's myndighed på området, ACER, var det fra dansk side vigtigt at sikre både den nye europæiske ensartethed og transparens til fordel for det indre marked og fastholdelsen en høj grad af enkelhed og fleksibilitet, som har kendetegnet den danske tarifmetode siden markedsåbningen i 2004.

Nedlukning af Tyra-gasfeltet

Graden af fleksibilitet i systemet havde i øvrigt ekstra betydning for forsyningssikkerheden i en periode med forstyrrelser på grund af renovering og nedlukning af Tyra-gasfeltet i Nordsøen (2019-22). Hertil skulle så også lægges et hensyn til den mere langsigtede robusthed af metoden i forhold til forventede effekter af den kommende internationale gasforbindelse fra Norge, gennem Danmark til Polen (Baltic Pipeline).

Større ensartethed og gennemsigtighed

Et blandt flere vigtige elementer i reglerne for sikring af ensartet konkurrencevilkår på EU's gasmarked er, at tarifmetoden ikke må give anledning til væsentlig forskelsbehandling (krydssubsidiering) mellem transport internt i et land (det systeminterne flow) og transit af gas gennem et land (det systemeksterne flow).

Af hensyn til transparens skal de nationale tarifstrukturer også så vidt muligt kunne sammenlignes i EU. Med henblik på at tage sådanne hensyn indeholder EU Kommissionens NC TAR en detaljeret og relativ kompleks metode (CWD-metoden), som fastsætter tariffierne i systemet ud fra bl.a. geografiske afstande og vægtet efter kapacitetsparametre. Ifølge NC TAR kan landene vælge enten at anvende CWD-metoden direkte i deres nationale system eller alternativt bruge den som en sammenligningsreference i forbindelse med beregningen af en nationalt tilpasset metode. NC TAR kravene indebærer endvidere, at transmissionstarifferne primært skal fastsættes som kapacitetstariffer (betaling for den reserverede kapacitet i systemet), fremfor som variable volumentariffer (betaling for de transporterede gasmængder).

En enkel og fleksibel tarifmetode

Beregningen af priserne for transporten af gas på det danske engrosmarked har siden markedsåbningen i 2004 været baseret på en relativ enkel og fleksibel tarifmetode, der som udgangspunkt adskiller sig en del fra NC TAR's CWD-metode. Den danske metode passer til Energinets simple entry-exit markedsmodel, hvor der betales for at komme ind i transmissionssystemet (entry) og for at komme ud af systemet (exit). Når gassen først er kommet ind i transmissionssystemet, kan aktørerne frit handle gas og føre gas til og fra lager. Når gassen skal ud af transmissionssystemet igen, kan gassen transporteres ud af landet (transit) eller ud til slutkunderne. Slutkunderne er f.eks. husholdninger og industrivirksomheder. Flexibiliteten har især været givet gennem en høj andel af variable volumentariffer (ca. 50 pct.). Den høje andel af volumen-tarifiering har understøttet en fleksibel adgang til systemet til gavn for konkurrencen på markedet.

Resultatet af dialogen

I arbejdet med godkendelse af Energinets nye tarifmetode har vores mål været at fastholde en høj grad af enkelhed og fleksibilitet i den danske markedsmodel under hensyntagen til de nye fælles europæiske markedskrav. Flexibilitet har været ekstra vigtig for forsyningssikkerheden som følge af Tyra-nedlukningen.

Resultatet af dialogen med ACER og Energinet blev en dansk tarifmetode med disse hovedelementer:

- 1 En uniform tarifmetode, dvs. ens kapacitetstariffer i alle entry/exit punkter.
- 2 Et kapacitets-/volumensplit på 70/30: Det betyder, at 70 pct. af tarifieringsgrundlaget opkræves som kapacitetsbetaling og 30 pct. opkræves som volumenbetaling.
- 3 Ingen særskilt transporttarif ved transport af gas til lager.
- 4 En godkendelse der i første omgang gælder i en 3-årig periode.

Den nye metode bidrager især til at sikre tre vigtige forhold specifikt for det danske gasmarked:

- 1 at tariffierne ikke hæmmer markedet og forsyningssikkerheden i den sårbare Tyra-nedlukningsperiode.
- 2 at tarifmetoden fortsat er enkel og sikrer fleksibel adgang til transmissionssystemet.
- 3 at tarifmetoden er robust, også på den længere bane efter åbningen af Baltic Pipe line fra 2022.

Et mere velfungerende engrosmarked for gas i Danmark og i EU

Den uniforme tarifmetodes enkelhed, gennemsigelig for aktørerne og robusthed i forhold til ændringer i gasflows bidrager generelt til et mere velfungerende gasmarked. I Danmark, men fremover også i højere grad på EU's indre gasmarked. Det skyldes især, at andre EU-lande, heriblandt vores vigtige nabolande Tyskland og Sverige, ligeledes har valgt forskellige variationer af samme uniforme tarifmetode i forbindelse med gennemførelsen af NC TAR.

Indpasning af vedvarende energi

Ser vi fremad kommer volumenandelen i vores næste tarifgodkendelse fra den 1. oktober 2022 til i højere grad at skulle reflektere de direkte omkostninger ved at transportere gas. Det vil samtidig også være vigtigt, at den valgte tarifmetode ikke er en barriere for udviklingen af markedet og den grønne omstilling. Energinet vil derfor i forbindelse med den næstkommende anmeldelse skulle redegøre for, hvilken effekt på markedets funktion det anmeldte kapacitets- og volumensplit forventes at have. Vi vil derudover lægge vægt på, at den godkendte tarifmetode ikke bliver en barriere for indpasning af vedvarende energi (fx biogas) og for en effektiv sektorkobling af markederne for el og gas.