



14. februar 2022

21/01768

JASC/PELJ/FNDA/SBCL

Afgørelse om etablering af fælles markedszone

RESUMÉ

Forsyningstilsynet godkender med denne afgørelse Energinets metode for etablering af en fælles markedszone.

Energinet anmeldte den 15. september 2021 en metode for etableringen af en fælles markedszone (bilag 1). Baggrunden for anmeldelsen er de ændringer af det danske gasmarked, der følger af gennemførelsen af Baltic Pipe Projektet. Baltic Pipe Projektet medfører, at gassystemerne i Norge, Danmark og Polen forbindes. Den fælles markedszone skal etableres for den del af Baltic Pipe, som forbinder det norske gassystem med det danske transmissionssystem. Metoden vil derved udgøre et tillæg til den gældende danske markedsmodel, hvorefter netbrugere får mulighed for at købe transport gennem opstrøm og transmission som ét produkt med én tarif. Den opstrømsrørledning, som skal forbinde det danske gassystem til det norske gassystem og Europipe II, omtales i det følgende som EP II Grenrørledningen.

Det fremgår af anmeldelsen, at skabelsen af den anmeldte fælles markedszone vil betyde, at der etableres et nyt virtuelt entry-punkt til det danske entry-exit system kaldet "Entry North Sea", at der indgås en rådhedsaftale (udkast i bilag 2) mellem to enheder i Energinet om rådighed over kapaciteten i EP II Grenrørledningen, at EP II Grenrørledningen og det nye entry-punkt bliver omfattet af den fælles dansk/svenske balancezone, Joint Balance Zone (JBZ), samt at EP II Grenrørledningen og det nye entry-punkt bliver omfattet af den gældende uniforme tarif for det danske gasmarked fra idriftsættelsen af Baltic Pipe projektet den 1. oktober 2022. Der vil særskilt blive taget stilling til den uniforme tarif i den nedenfor nævnte forventede anmeldelse om ny tarifmetode for det danske gastransmissionssystem.

Anmeldelsen af den fælles markedszone er suppleret af to andre anmeldelser. Dels en anmeldelse af den 11. juni om metodeændring til balancemodellen på gasområdet, hvor der er truffet afgørelse den 6. december 2021. Og dels en forventet anmeldelse om ny tarifmetode for det danske gastransmissionssystem.

Afgørelsen drejer sig om, hvorvidt den anmeldte metode om etablering af en fælles markedszone er forenelig med gældende national og EU-retlig lovgivning, herunder netværksreglerne. Der er således ikke ved denne afgørelse taget stilling til den forventede anmeldte tarifmetode fra Energinet. Forsyningstilsynet vil træffe en separat

FORSYNINGSTILSYNET
Torvegade 10
3300 Frederiksværk

Tlf. 4171 5400
post@forsyningstilsynet.dk
www.forsyningstilsynet.dk

afgørelse om den anmeldte tarifmetode. Forsyningstilsynet har den 6. december 2021 truffet afgørelse om godkendelse af tillæg til balancemodellen på gasområdet.

Forsyningstilsynet bemærker desuden, at den anmeldte fælles markedszone kun vil gælde for transportruten for Baltic Pipe. Markedszonen vil således ikke gælde for transportruten fra Tyra-feltet eller Syd Arne-feltet til Nybro.

Forsyningstilsynet finder indledningsvis og overordnet, at det er i overensstemmelse med den generelle markedsudvikling og EU's erklærede målsætninger, at der sker en forenkling af markedsadgangen, og tilstødende systemer lægges sammen, hvor det er muligt, og at der skabes bedre sikkerhed for forsyningen i fremtiden. Denne vurdering er i overensstemmelse med tilsynets tidligere udtalelse af 31. januar 2017 om principper for markedszone m.v.

Forsyningstilsynet finder for så vidt angår kravet om kapacitetstildeling på ikke-diskriminerende vilkår, at adgangen til den fælles markedszone er i overensstemmelse med dette krav. Forsyningstilsynet har i vurderingen lagt vægt på, at opstrømsbekendtgørelsens regler om forhandlet adgang giver parterne mulighed for at forhandle individuelle vilkår for adgang til opstrømsrørledningsnettet, at de eksisterende opstrømsrørledninger og den kommende EP II Grenrørledningen ikke kan betragtes som alternativer til hinanden, da rørledningerne transporterer gas fra forskellige produktionssteder.

Forsyningstilsynet finder desuden, at det er i overensstemmelse med gasforsyningsloven (og gasdirektivet), at Energinet driver opstrømsvirksomhed i enheden Gas Transmission A/S, det vil sige i den samme juridiske enhed, som i dag varetager og fremadrettet fortsat vil varetage transmissionsopgaven. Forsyningstilsynet finder, at der ikke i reguleringen er krav om selskabsmæssig adskillelse mellem opstrømsaktiviteter og transmissionsaktiviteter. Disse aktiviteter kan derfor varetages i det samme selskab.

Forsyningstilsynet har endvidere vurderet, at den selskabsstruktur, der er forudsat i anmeldelsen af den fælles markedszone, er forenelig med lov om Energinet. Forsyningstilsynet har i vurderingen lagt vægt på, at det fremgår direkte af loven, at Energinet kan varetage både gastransmissionsvirksomhed samt gasopstrømsrørlednings- og gasopstrømsanlægsvirksomhed, og at det samtidig må anses for forudsat i loven, at aktiviteterne vil kunne udøves i den samme juridiske enhed. Forsyningstilsynet vurderer herudover, at Rådighedsaftalen kan indgås som foreslået i anmeldelsen. Det er dog en forudsætning herfor, at Energinet inden for nærmere angivne frister indsender oplysninger til Forsyningstilsynet til brug for tilsynets vurdering af kravet om regnskabsmæssig adskillelse i lov om Energinet, markedsmæssigheden af Rådighedsaftalen i gasforsyningsloven samt kravet om nødvendige omkostninger ved effektiv drift og nødvendig forrentning af kapital i henhold til bekendtgørelse om økonomisk regulering af Energinet.dk.

Forsyningstilsynet finder desuden, at reglerne i Forordning 312/2014 om en netregel for balancering af transmissionssystemer (NC BAL) ikke er til hinder for etableringen af den fælles markedszone. Ved vurderingen har Forsyningstilsynet lagt vægt på, at forordningens regler om balancering alene omfatter balancering af transmissionsnettet.

Hertil kommer, at den tekniske opbygning af EP II Grenrørledningen medfører, at det ikke vil være teknisk muligt at udstrække balancering til EP II Grenrørledningen.

Herudover finder Forsyningstilsynet, at reglerne i Forordning 2017/459 om fastsættelse af en netregel om kapacitetstildelingsmekanismer i gastransmissionssystemer (NC CAM) heller ikke er til hinder for etableringen af den fælles markedszone, da NC CAM ikke regulerer en fælles markedszone som den anmeldte. Forsyningstilsynet har herved lagt vægt på, at markedszonen ikke omfatter to transmissionssystemer eller transmissionssystemoperatører, der støder op til hinanden, som forudsat i NC CAM.

Endelig finder Forsyningstilsynet, at EP II Grenrørledningen regulatorisk udgør en ikke-transmissionstjeneste i henhold til Forordning 2017/460 om fastsættelse af en netregel for harmoniserede transmissionstarifstrukturer for gas (NC TAR). Forsyningstilsynet har lagt vægt på, at gasforordningen og gasdirektivet sonderer mellem henholdsvis transmission og opstrømsrørledningsnet, og at opstrømsaktiviteter må anses for en ikke-transmissionstjeneste. Det bemærkes hertil, at Forsyningstilsynet vil tage stilling til en konkret tariffastsættelse i henhold til NC TAR i en særskilt afgørelse vedrørende Energinets anmeldelse af tarifmetodejusteringer, hvis det indgår som et led i anmeldelsen.

Forsyningstilsynet vil i forlængelse af godkendelsen, og som led i sine tilsynsopgaver, anmode Energinet om at indsende dokumentation for, 1) at Energinet ved udøvelsen af aktiviteterne overholder kravet om regnskabsmæssig adskillelse i lov om Energinet, 2) at den ved metoden forudsatte Rådighedsaftale indgås på markedsmæssige vilkår, jf. gasforsyningslovens, og 3) at prissætningen i Rådighedsaftalen alene omfatter nødvendige omkostninger ved effektiv drift og nødvendig forrentning af kapital, jf. i bekendtgørelse om økonomisk regulering af Energinet.dk. Forsyningstilsynet vil på baggrund af afrapporteringen vurdere den konkrete anvendelse af den anmeldte metode.

Fristen for Energinets indsendelse af årsrapporter og øvrige regnskaber for transmissions- og opstrømsaktiviteter, jf. lov om Energinet og bekendtgørelsen om økonomisk regulering af Energinet.dk, fastsættes til senest den 1. juni 2023.

Fristen for Energinets indsendelse af dokumentation for prissætningen i Rådighedsaftalen, fastsættes til senest 10 dage efter, at aftalen eller aftalerne er endeligt indgået mellem Gasopstrøm og Gas TSO.

Forsyningstilsynet vil på baggrund af afrapporteringen tage stilling til, om den indsendte dokumentation giver tilsynet anledning til at foretage sig yderligere.

AFGØRELSE

Forsyningstilsynet godkender den anmeldte metode af 15. september 2021 (bilag 1) om etablering af en fælles markedszone for den danske del af Baltic Pipe med et nyt virtuelt entry-punkt kaldet North Sea Entry, herunder indgåelse af en Rådighedsaftale (bilag 2) som foreslået i anmeldelsen, og at det nye entry-punkt bliver omfattet af den dansk/svenske balancezone.

Afgørelsen er truffet i medfør af gasforsyningslovens § 36 a, stk. 1, § 40, stk. 1, nr. 1, og § 28 c, stk. 2, § 11 i bekendtgørelse nr. 816 af 27. juni 2016 om økonomisk regulering af Energinet.dk, samt § 2, stk. 1, nr. 1, i bekendtgørelse nr. 822 af 27. juni 2014 om regler for anmeldelse af priser og betingelser mv. for naturgasforsyning.

Sagens baggrund og begrundelsen for Forsyningstilsynets afgørelse fremgår nedenfor.

SAGSFREMSTILLING

Forsyningstilsynet skal i denne sag vurdere, om Forsyningstilsynet kan godkende etableringen af en fælles markedszone, som er anmeldt af Energinet den 15. september 2021.

Energinet har i anmeldelsen anmodet Forsyningstilsynet om at godkende (1) etableringen af et nyt virtuelt entry-punkt (North Sea Entry), (2) indgåelse af en Rådighedsaftale for råderetten af EP II Grenrørledningen samt (3) at det nye entry-punkt bliver omfattet af den dansk/svenske balancezone. Energinet har i anmeldelsen desuden anført, at spørgsmålet om, hvorvidt EP II Grenrørledningen og det nye entry-punkt kan blive omfattet af den gældende uniforme tarif for det danske gasmarked, anmeldes og skal behandles særskilt i en kommende tarifmetodeanmeldelse. Forsyningstilsynet er enig i, at tilsynet skal tage stilling til dette spørgsmål i en kommende tarifmetodeanmeldelse.

Forsyningstilsynet finder imidlertid, at en vurdering af den regulatoriske kategorisering af opstrømsaktiviteterne forbundet med EP II Grenrørledningen er en væsentlig forudsætning for, om den fælles markedszone kan godkendes som anmeldt. Forsyningstilsynet vil derfor vurdere også dette spørgsmål i nærværende afgørelse.

SAGENS AKTER

Energinet anmeldte den 15. september 2021 etableringen af en fælles dansk markedszone (bilag 1), hvori Baltic Pipe (og omkostningerne dertil) ønskedes integreret i det danske gassystem som en ikke-transmissionstjeneste. Anmeldelsen indeholdt et udakst til Rådighedsaftale (bilag 2). Den fælles markedszone skal inkludere oprettelsen af to nye punkter i det danske marked, heraf entry-exit punktet Faxe for gassen til og fra Polen og det virtuelle punkt Entry North Sea for al gassen fra EP II Grenrørledningen.

Med henblik på at sikre, at nærværende afgørelse bliver truffet på et fuldt oplyst grundlag, har Forsyningstilsynet både før og efter indgivelsen af anmeldelsen den 15. september 2021, været i løbende kontakt med Energinet, herunder afholdt flere møder, hvor den fælles markedszone og anmeldelsen af denne er blevet drøftet. Forsyningstilsynet har også anmodet Energinet om supplerende oplysninger, herunder notater fra Energinet, der mere detaljeret beskriver en række forhold i anmeldelsen.

Forsyningstilsynet (dengang Energitilsynet) offentliggjorde den 31. januar 2017 en officiel tilsynsudtalelse om principperne for en fælles markedszone og metoden til fastsættelse af tariffer i forbindelse med Baltic Pipe Projektet (bilag 3). Forsyningstilsynet udtalte sig i den forbindelse positivt om målet med en fælles dansk markedszone idet

dette ville gøre adgangen til markedet mere enkel og transparent. Forsyningstilsynet så yderligere fordele ved at indføre uniforme tariffer i den forbindelse, men understregede at en kommende tarifmetode uanset hvad skulle overholde gældende principper og lovbestemmelser. Tilsynsudtalelsen af 31. januar 2017 er yderligere omtalt nedenfor.

Energinet indledte i 2017 en Open Season proces i to faser for Baltic Pipe Projektet. Den første fase havde deadline den 25. juli 2017, og Energinet offentliggjorde samme dag, at der var afgivet nok ikke-bindende tilsagn fra markedsaktørerne om kapacitetsbookninger til at fortsætte til fase to.

Forsyningstilsynet (dengang Energitilsynet) godkendte i forbindelse med Open Season 2017 den 2. juni 2017, at der skulle allokeres 10 pct. af den udbudte kapacitet til korte kontrakter i medfør af netværksreglen NC CAM samt at de resterende 90 pct. som ikke var reserveret til korte kontrakter kunne tildeles efter pro-rata modellen og med en varighed op til 15 år (bilag 4).

Energinet offentliggjorde den 31. oktober 2017 resultatet af anden fase i Open Season processen og kunne i den forbindelse fortælle, at markedsaktører havde bekræftet deres interesse fra første fase og nu afgivet bindende bud på 15-års kapacitet for transport af gas fra de norske felter i Nordsøen via Danmark og Østersøen til Polen, dvs. Baltic Pipe. Den endelige konklusion på Open Season processen afventede dog en afgørelse af den økonomiske test af projektet. Den økonomiske test skulle sikre, at de nuværende netbrugere, såkaldte "tvungne kunder", i det danske gassystem ikke blev udsat for risikofyldte investeringer og om projektet dermed var økonomisk levedygtigt.

Den 28. november 2017 offentliggjorde Forsyningstilsynet (dengang Energitilsynet) en godkendelse af de anmeldte parametre og fastlagde en f-faktor til den økonomiske test for Baltic Pipe Projektet (bilag 5). Testen skulle værdisætte de bindende kapacitetstilsagn, og udføres ved at multiplicere referencepriser (estimerede kapacitetstariffer) med mængderne fra de bindende bud på 15-årige kapacitetskontrakter. Til estimering af kapacitetstariffer var et uniformt tarifprincip lagt til grund.

Forsyningstilsynet og den polske regulerende myndighed (URE) offentliggjorde den 27. februar 2018 en fælles afgørelse om fordeling af omkostningerne for Baltic Pipe Projektet (bilag 6). Denne afgørelse blev truffet i medfør af den europæiske infrastrukturforordning¹ idet Baltic Pipe Projektet indeholder et grænseoverskridende element. Denne omkostningsfordeling kaldes en cross-border-cost-allocation (CBCA). I den forbindelse godkendte Forsyningstilsynet bl.a., at de beregnede anlægs, drifts- og afviklingsomkostninger for Energinet kunne betragtes som nødvendige omkostninger til tarifiering af netbrugere, og at samtlige omkostninger til opstrømsrørledningen fra EPII Grenørledningen til den danske kyst, samtlige omkostninger til udbygning og forstærkninger af det eksisterende danske transmissionsnet og en kompressorstation på dansk jord kunne betales af Energinet efter territorialprincippet.

¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 347/2013 af 17. april 2013 om retningslinjer for den transeuropæiske energiinfrastruktur m.v.

Den polske og danske gastransmissionsoperatør, hhv. Gaz-System og Energinet, meddelte den 30. november 2018, at de begge havde truffet positive investeringsbeslutninger, og dermed aftalt at gennemføre Baltic Pipe Projektet.

Den 31. maj 2019 godkendte Forsyningstilsynet en ny tarifmetode for det danske transmissionssystem efter Kommissionens forordning 2017/460 om fastsættelse af en netregel for harmoniserede transmissionstarifstrukturer for gas (NC TAR). Forsyningstilsynet godkendte i den forbindelse et nyt uniformt tarifprincip for kapacitetstariffer i Danmark, og ændrede fordelingen af kapacitet og volumen til 60/40. Forsyningstilsynet godkendte tarifmetoden for perioden 1. oktober 2019 til 30. september 2022 idet det var forventet, at Baltic Pipe skulle kommissioneres den 1. oktober 2022 og dermed forandre det danske gassystem. I afgørelsen udtalte Forsyningstilsynet sig positivt om, hvorledes et uniformt tarifprincip kunne finde anvendelse efter kommissioneringen af Baltic Pipe. Afgørelsen af 31. maj 2019 er yderligere omtalt nedenfor.

BAGGRUND

OPSTRØMSANLÆG

Opstrømsanlæg drives i forbindelse med indvinding af naturgas, typisk på havet (offshore). Der er knyttet væsentlige økonomiske risici til udforskningen og indvindingen, og derfor er der i EU-reguleringen, og dermed også i den danske implementering, indrømmet lempeligere reguleringsvilkår for opstrømsanlæg. De lempeligere reguleringsvilkår berører ikke det faktum, at transmissions- og opstrømsanlæg fysisk minder om hinanden ved såvel indretning (dimensionering) som drift (trykket inde i ledningerne). De vil typisk være sammenhængende forstået på den måde, at opstrømsanlæg er forsyningskilde for transmissionssystemet.

Der findes i dag to eksisterende danske opstrømsledninger, som går fra henholdsvis Tyra-feltet og Syd Arne-feltet til den jyske vestkyst. Ørsted Salg og Service A/S (Ørsted) ejer opstrømsanlægget. Anlægget drives af det af Ørsted helejede datterselskab Danish Offshore Gas Systems A/S. Offshore gasproduktion i Danmark transporteres gennem Ørstedes opstrømsanlæg, inden gassen kommer ind i Energinets rørledningssystem (som er et transmissionssystem, jf. nedenfor).

Netbrugere/shippere, der enten har produktion eller har erhvervet gas i det danske offshore-system og bringer det til det danske marked, er derfor i dag netbrugere/shippere i både det nuværende danske opstrømssystem, der drives af Danish Offshore Gas Systems A/S, og hos Energinet.

Vilkår for adgang til og tariffer for opstrømsanlæg er forhandlede. Reglerne herom findes i opstrømsbekendtgørelsen², som implementerer gasdirektivets³ bestemmelser om adgang til opstrømsrørledningsnet. Opstrømsbekendtgørelsen og gasdirektivet er nærmere omtalt nedenfor i afsnittet om retsgrundlaget.

² Bekendtgørelse nr. 1410 af 16. december 2019 om adgang til opstrømsrørledningsnet og til opstrømsanlæg.

³ Europa-Parlamentets og Rådets Direktiv 2009/73/EF af 13. juli 2009 om fælles regler for det indre marked for naturgas.

TRANSMISSIONSSYSTEM

Gasnettet i Danmark består af et overordnet transmissionsnet på land og en række distributionsnet på land, som fordeler gassen til slutbrugerne. Transmissionsnettet er forbundet til naturgasfelterne i Nordsøen via opstrømsrørledninger og til transmissionsnettet i Tyskland og Sverige. Energinet er transmissionssystemoperatør (TSO) for det danske transmissionssystem, og er derfor ansvarlig for transport af gas på nationalt plan.

Tariffer i transmissionssystemet er ikke forhandlede, men derimod regulerede. Tarifferne fastsættes efter offentliggjorte metoder. Dette omfatter priser, betingelser, vilkår og tariffer. Reguleret adgang indebærer således, at Energinet som Gas TSO skal give adgang til systemet på baggrund af faste priser og betingelser, som på forhånd er offentliggjort.

Overordnet er betingelserne for adgang til gastransmissionssystemet reguleret i forordningen om adgang til naturgastransmissionsnet (gasforordningen). Forordningen suppleres af en række netværksregler vedrørende harmoniserede strukturer for tariffer (NC TAR), mekanismer for kapacitetstildeling (NC CAM) samt interoperabilitet og balancering (NC BAL). Der er desuden i national ret fastsat bestemmelser om transmissionssystemet, adgangen til transmissionssystemet samt priser og vilkår. Reglerne er nærmere omtalt nedenfor i afsnittet om retsgrundlaget.

SONDRINGEN MELLEMPSTRØMSANLÆG OG TRANSMISSIONSANLÆG

Opstrømsanlæg inkluderer behandlingsanlæg, hvorfor transmissionssystemet i den juridiske sondring er efter behandlingsanlægget. Behandlingsanlægget kan behandle og rense gas, således at gassen lever op til kvalitetskrav og specifikationerne i gassystemet. Behandlingen af gassen kan også foregå på eksempelvis produktionsplatformen, hvilket dog ikke berører sondringen mellem opstrømsanlæg og transmissionssystemet. Opstrømsanlæg omfatter altså den infrastruktur, som knytter sig til opstrøm, dvs. opstrømsrørledningsnettet og behandlingsanlæg. Definitionen omfatter også tilhørende teknisk infrastrukturindretninger som linjeventilstationer, målestationer og/eller kompressorstationer, uden at der herved er foretaget en udtømmende opremsning.

FORMÅLET MED BALTIC PIPE

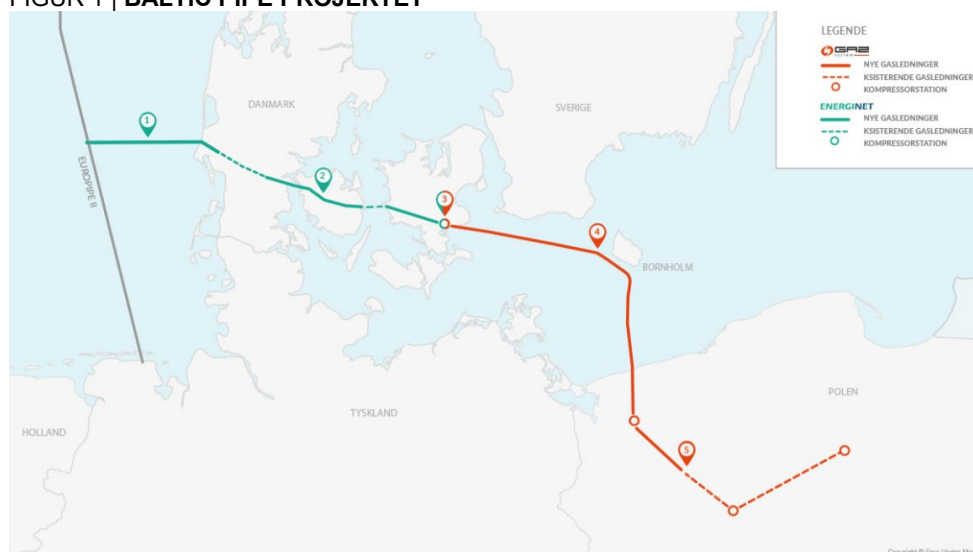
Formålet med Baltic Pipe er at transportere gas fra Norge til Danmark og videre til Polen. Baltic Pipe Projektet vil således skabe en ny forsyningskilde til det danske (og svenske) og polske marked. Baltic Pipe giver derfor mulighed for markedsudvikling i Danmark og Polen, og giver Polen mulighed for et alternativ til gasimport fra Rusland.

Den danske del af Baltic Pipe Projektet er delt op i en offshore-del/opstrømsdel samt i transmissionsnettet på land. Baltic Pipe Projektet indebærer, at der i Nordsøen etableres en opstrømsrørledning (EP II Grenrørledningen) og et tie in-punkt fra Danmark til det norske gasledningsnet. Forbindelsen til den norske forsyningskilde bliver realiseret ved EP II Grenrørledningen, der forbindes til den allerede eksisterende nord-syd infrastruktur i Nordsøen – Europipe II – som på nuværende tidspunkt forbinder Norge og Tyskland. EP II Grenrørledningen går i land ved Houstrup Strand i Vestjylland. Fra Houstrup Strand kommer Baltic Pipe til at gå videre til den eksisterende modtageterminal i Nybro uden for Varde. I Nybro bliver ledningen forbundet med den gastransmissionsledning, der som

en del af Baltic Pipe er ved at blive anlagt tværs over Danmark fra Nybro til Faxe og videre under Østersøen til Polen.

Baltic Pipe har en forventet samlet årlig transportkapacitet på 10 mia. m³ gas fra Norge til Danmark og videre til Polen samt 3 mia. m³ gas fra Polen til Danmark. Til sammenligning var gasforbruget i Danmark i 2016 på 2,5 mia. m³ og samme år 16 mia. m³ i Polen.

FIGUR 1 | BALTIC PIPE PROJEKTET



Kilde: Energinet og Gaz-System

Note: Kort over Baltic Pipe Projektet som viser de fem tekniske elementer, som Baltic Pipe består af. Nr. 1 viser "Nordsøen offshore" (en ny gasledning i Nordsøen, der forbinder de norske og danske gasledningsnet). Nr. 2 viser "Danmark onshore" (udvidelse af det eksisterende gasledningsnet tværs over Danmark). Nr. 3 viser "Kompressorstation i Danmark" (kompressorstation på den østlige del af Sjælland). Nr. 4 viser "Østersøen offshore" (en ny gasledning i Østersøen mellem Danmark og Polen). Nr. 5 viser "Polen onshore" (udvidelse af gasledningsnettet i Polen).

Den totale anlægssum forventes at blive 11-12 mia. danske kroner, og den danske del af projektet forventes at koste 8,26 mia. danske kroner. Efter idriftsættelsen af Baltic Pipe vil langt størstedelen af de transporterede gasmængder i det danske system være gas til transit.

FORMÅLET MED EN FÆLLES MARKEDSZONE

Formålet med en fælles markedszone er at undgå for mange individuelle entry- og exitpunkter på gastransportruten mellem Norge og Polen. I den nuværende markedsmodel skal en netbruger betale både entry-, exit- og volumentariffer for transporten gennem det danske opstrømssystem og entry-, exit- og volumentariffer for transporten gennem det danske transmissionssystem.

Etablering af den anmeldte fælles markedszone for den danske del af Baltic Pipe vil betyde, at indgangspunktet til det danske transmissionssystem i stedet flyttes offshore til overgangen mellem norsk og dansk infrastruktur i Nordsøen. Det betyder, at en

netbruger kun skal betale én entry-tarif ved overgangspunktet mellem den norske infrastruktur og EP II Grenrørledningen i stedet for at skulle betale en tarif for brugen af EP II Grenrørledningen og en anden tarif for adgang til transmissionssystemet. Ved et entry-punkt forstås et punkt i transmissionssystemet, hvor netbrugerne kan købe kapacitet, der giver dem ret til at tilføre gas til transmissionssystemet. De betingelser, som gælder for transmissionsnettet, vil dog være opfyldt allerede ved indførelse af gas i EP II Grenrørledningen, og kravene til gassen vil derfor være identiske i begge systemer.

Den anmeldte fælles markedszone betyder desuden, at EP II Grenrørledningen og det nye entry-punkt bliver omfattet af den fælles dansk/svenske balancezone JBZ. Netbrugernes nomineringer og allokering i det nye entry-punkt vil derfor indgå i netbrugernes individuelle balance i det samlede transmissionsnet.

Den anmeldte fælles markedszone betyder også, at der indgås en rådighedsaftale mellem to enheder i et af Energinet helejet datterselskab (Gastransmission A/S) om overførsel af rådighed over kapaciteten i EP II Grenrørledningen. Den enhed i Gastransmission A/S, der er ansvarlig for transmissionsområdet, kan derfor udbyde og sælge kapaciteten i det nye virtuelle entry-punkt på samme vis som kapacitet i øvrige entry- og exitpunkter i transmissionssystemet.

DET HISTORISKE FORLØB

Energitilsynet (nu Forsyningstilsynet) afgav den 31. januar 2017 en foreløbig tilsynsudtalelse om "Principper for markedszone og metode til fastsættelse af tariffer i forbindelse med Baltic Pipe Projektet (bilag 3)".

Formålet med tilsynets foreløbige udtalelse var på den baggrund at redegøre for den danske godkendelsesproces generelt og give tilsynets umiddelbare vurderinger til markedet, således at der blev givet en vis "regulatorisk klarhed" i forhold til proces og i forhold til de store og risikofyldte investeringer, som TSO'erne eventuelt skulle gennemføre, jf. udtalelsens pkt. 7.

Det fremgik af udtalelsen, at tilsynet udelukkende udtalte sig på baggrund af Energinets principnotat. Det fremgik videre, at tilsynets udtalelse ikke var baseret på en formel proces, og at den derfor alene var vejledende og ikke bandt tilsynet i forhold til en kommende formel metodeafgørelse.

Som det fremgår ovenfor i afsnittet om Sagens akter, er øvrige afgørelser vedrørende Baltic Pipe blevet truffet efter, at tilsynet afgav udtalelsen af 31. januar 2017. Det i udtalelsen anførte er derfor blevet lagt til grund i øvrige afgørelser. Det er efter Forsyningstilsynets opfattelse derfor relevant at gengive en række passager fra udtalelsen af 31. januar 2017.

Tilsynet anførte som opsummering af sin vurdering bl.a. følgende:

Energitilsynet kan støtte målet om at skabe en fælles dansk markedszone, hvor markedets transportkunder får mulighed for at købe transport gennem opstrøm og transmission som ét produkt med én tarif. Energitilsynet finder, at en fælles markedszone kan gøre adgangen til samlet transport mere enkel og mere transparent.

Opstrøm og transmission er reguleret forskelligt i Danmark. Energitilsynet lægger til grund, at reguleringen bliver overholdt i den markedsmodel, som Energinet.dk vil udarbejde og præsentere for Energitilsynet til formel godkendelse.

Tilsynet anførte herefter følgende overordnede betragtninger i relation til Baltic Pipe Projektet:

14. Energitilsynet arbejder for udvikling af det danske og det regionale gasmarked, og Energitilsynet vil derfor samarbejde konstruktivt for at få gennemført et projekt, der kan bidrage til markedsudvikling, øget forsyningssikkerhed og lavere tariffer fremadrettet i forhold til et scenarie uden Baltic Pipe Projektet.

15. Energitilsynet noterer sig indledningsvist, at de danske markedsaktører i deres hørings svar til Energinet.dk's principnotat forholder sig grundlæggende positivt til Baltic Pipe Projektet og de muligheder, projektet giver. Aktørerne peger dog på en række uklarheder i principnotatet samt potentielle risici.

16. Energitilsynet er enig i, at den forventede transit af gas gennem Danmark kan betyde, at den stigning i de danske transmissionstariffer, som ellers ville komme som følge af det faldende danske forbrug, kan undgås, og at tarifferne endog kan falde markant i de kommende år. De lavere tariffer repræsenterer en værdi, som kommer de eksisterende transportkunder af det danske transmissionssystem til gode.

17. Energitilsynet gør dog opmærksom på, at den danske infrastruktur allerede er veludviklet, at det dansk/svenske marked er en integreret del af det Nordvesteuropæiske marked, og at den nuværende transmissionskapacitet er tilstrækkelig til at dække den fremtidige efterspørgsel efter gas i Danmark og Sverige - uanset at en ekstra forsyningsvej fra Nordsøen med norsk gas vil øge forsyningssikkerheden.

18. Det er derfor afgørende for Energitilsynet, at projektet vurderes at være markeds mæssigt rentabelt med en tilfredsstillende sikkerhed for det fremtidige gasflow (indtægter), således at (for)brugerne i det danske system ikke bliver pålagt en urimelig risiko i forhold til de socioøkonomiske gevinster, der skabes ved øget transit gennem Danmark.

Det fremgår videre af udtalelsen, at tilsynet bl.a. vurderede, at det ville være mere gennemslagsligt og attraktivt for netbrugere kun at skulle foretage én entry-booking/betaling (jf. pkt. 29), og at en fælles markedszone isoleret set med stor sandsynlighed ville gøre Baltic Pipe Projektet mere konkurrencedygtigt i forhold til andre alternative ruter (jf. pkt. 30):

2. EN FÆLLES DANSK MARKEDSZONE?

22. Som beskrevet indledningsvist består Baltic Pipe Projektet af flere delprojekter, hvoraf nogle er grænseoverskridende, og har flere entry/exit-systemer med forskellig regulering. TSOerne har derfor fra starten af Baltic Pipe Projektet lagt vægt på, at det er både hensigtsmæssigt og nødvendigt at undgå for mange individuelle entry- og exitpunkter på ruten mellem Norge og Polen.

23. Jo flere entry/exit-punkter, jo flere tariffer skal transportkunderne betale for en samlet transport. Hvis der skal betales for mange individuelle tariffer, så er der en risiko for en

ophobning af tariffer ("tariff pancaking") og for høje tariffer samlet set, hvilket kan gøre Baltic Pipe Projektet urentabel for transportkunderne. Dette gælder specielt for de transportkunder, som skal transportere gas på hele ruten fra Norge til Polen, hvor transportruten er i konkurrence med alternative ruter fra Tyskland til Polen.

[...]

26. Energitilsynet anerkender, at det kan være en forhindring for transport af gas, hvis transportkunderne skal transportere gassen gennem mange selvstændige entry/exit-punkter med mange individuelle entry-tariffer og exit-tariffer (tariff pancaking). Det kan især udgøre et problem, når der er tale om transit på tværs af flere landegrænser og/eller flere entry/exit-zoner.

27. Energitilsynet noterer sig, at den foreløbige markedsundersøgelse (del af forstudiet) viser, at det primært er transitruten (Norge til Polen), der skal bære projektet kommercielt, og at der derfor vil være en stor risiko for, at "tariff pancaking" kan forhindre, at projektet bliver konkurrencedygtigt for visse transportkunder sammenlignet med alternative forsyningsruter til Polen. Energitilsynet gør dog opmærksom på, at omkostningerne ved projektet er de samme, uanset om der er mange eller få tarifpunkter.

28. Energitilsynet bemærker, at flere individuelle og forskellige tariffer for opstrøm og transmission på det, der udgør en samlet transportrute, også risikerer at skabe en uigennemsigtig og administrativt besværlig tarifstruktur. Sekretariatet for Energitilsynet har i forbindelse med en konkurrenceanalyse (2015) gennemført en dialogrunde med transportkunder, som bruger opstrømssystemet, og her udtrykte transportkunderne generelt, at der er behov for mere gennemsigtighed og en transparent tarifstruktur med en one-stop-shop model for transport af gas fra Nordsøen.

29. Energitilsynet finder, at det vil være mere gennemsigtigt og attraktivt for transportkunder kun at skulle foretage én entry-booking/betaling (North Sea entry) og én exit-booking/betaling (Interconnection Point Baltic Pipe) for at føre gas fra Norge til Polen via Danmark.

30. Energitilsynet kan tilslutte sig, at en fælles markedszone isoleret set med stor sandsynlighed vil gøre Baltic Pipe Projektet mere konkurrencedygtigt i forhold til andre alternative ruter. Energitilsynet bemærker i den forbindelse, at forstudiet analyserer alternative forsyningsmuligheder til Polen (via Tyskland), og at ruten for Baltic Pipe Projektet skal holdes op mod disse alternativer i forhold til vilkår og tariffer.

Herefter udtalte tilsynet, at tilsynet kunne tilslutte sig målet om at forenkle adgangen til transport fra det norske offshore-system til Danmark (og Sverige) og til Polen ved at lade entry-punktet til det danske marked starte ved indgangspunktet fra den norske infrastruktur i Nordsøen (pkt. 32), og at det havde god støtte i den generelle markedsudvikling og EU's erklærede målsætninger, at der sker en forenkling af markedsadgangen, at tilstødende systemer lægges sammen, hvor det er muligt, og at der skabes bedre forsyningsdiversifikation og sikkerhed for gasforsyningen i fremtiden (pkt. 38):

31. Energitilsynet vurderer med udgangspunkt i Energinet.dk's oplysninger i principnotatet, at det er sandsynligt, at der vil være synergieffekter ved at have én markedszone, hvor driften af opstrøm og transmission er koordineret og baseret på integrerede IT-løsninger for balancering, fakturering, etc. Synergieffekter vil gøre driften billigere, hvilket også bidrager til at gøre projektet konkurrencedygtigt.

32. *Energitilsynet kan derfor isoleret set tilslutte sig målet om at forenkle adgangen til transport fra det norske offshore-system til Danmark (Sverige) og til Polen ved at lade entry-punktet til det danske marked starte ved indgangs-punktet fra den norske infrastruktur i Nordsøen.*

33. *Energitilsynet gør opmærksom på, at hverken den danske naturgasforsyningslov eller den europæiske gasforordning (med netregler) har bestemmelser om begrebet "markedszoner" eller "markedsområder". Grundlæggende gælder, at enhver mod betaling har ret til at benytte transmissionsnet, og at tildeling af transmissionskapacitet skal tilbydes på transparente og ikke-diskriminerende vilkår, jf. naturgasforsyningslovens § 38, stk. 1, og gasforordningens artikel 16, stk. 2.*

34. *Tilsvarende bestemmelser gælder for adgang til opstrømssystemet.*

35. *Der er derfor ikke noget til hinder for at lægge markeder eller markedszoner sammen for eksempelvis at skabe mere tilgængelige, konkurrenceprægede og gennemsigtige markeder.*

36. *Energitilsynet bemærker endvidere, at zonesammenlægninger og markeds-sammenlægninger pågår flere steder i Europa. F.eks. bestod det tyske gasmarked i 2010 af syv markedszoner, men markedet er siden blevet reduceret til to markedsområder for kapacitetsbooking.*

37. *Også det europæiske agentur for samarbejde mellem regulatorer, ACER, understøtter med den såkaldte Gas Target Model (GTM) en udvikling, hvor de enkelte landes gasmarkeder løbende evalueres med henblik på fortsat markedsudvikling – f.eks. via markedssammenlægninger.*

38. *Energitilsynet finder derfor, at det har god støtte i den generelle markedsudvikling og EU's erklærede målsætninger, at der sker en forenkling af markedsadgangen, at tilstødende systemer lægges sammen, hvor det er muligt, og at der skabes bedre forsyningsdiversifikation og sikkerhed for gasforsyningen i fremtiden*

Ved afslutningen af Open Season-udbudsprocessen i 2017 var der indkommet bud på kapacitetsreservationer for en 15-årig periode i Baltic Pipe på i alt ca. 8,0 mia. m³ pr. år, dvs. 80 pct. af den samlede kapacitet. Energinet har efterfølgende indgået bindende transportkontrakter for Baltic Pipe med de netbrugere, der afgav bud under Open Season-processen i 2017.

ØVRIGE AFTALER OG TILLADELSER VEDRØRENDE BALTIC PIPE

Det fremgår af Energinets anmeldelse af etablering af en fælles markedszone, at Energinet som en del af etableringen af Baltic Pipe i 2019 har indgået en aftale med den norske systemoperatør, Gassco, om, hvordan samarbejdet mellem de to selskaber skal foregå. Der er i aftalen desuden fastsat standarder for f.eks. gaskvalitet- og tryk.

Herudover har den danske og norske regering den 25. april 2019 indgået "Aftale om transport af norsk gas i rørledning fra Europipe II til Danmark"⁴. Aftalen fastslår bl.a., at EP II Grenrørledningen og kystlandingsterminalen i Danmark operationelt vil udgøre en

⁴ BKI nr. 8 af 29. september 2020 – Bekendtgørelse af aftale af 25. april 2019 med Norge om transport af norsk gas i rørledning fra Europipe II til Danmark

integreret del af det norske opstrømsrørledningsnet, hvor den norske systemoperatør, som ejes af den norske stat, er systemansvarlig (Gassco). Af aftalens artikel 6 fremgår, at aftalen definerer EP II Grenrørledningen som opstrøm:

Den norske systemoperatør skal være systemansvarlig for [EP II Grenrørledningen], som operationelt vil udgøre en integreret del af det norske opstrømsrørledningsnet.

Aftalen bestemmer samtidig, at EP II Grenrørledningen og kystlandingsterminalen skal etableres, bekostes, ejes og drives af den danske systemoperatør (Energinet), og at EP II Grenrørledningen og kystlandingsterminalen er underlagt dansk ret og jurisdiktion. Opkoblingspunktet er derimod underlagt norsk ret og jurisdiktion. Det fremgår videre af aftalen, at rørledningstracéet, som er placeret på dansk kontinentalsokkel, skal være betinget af godkendelse fra danske myndigheder efter konsultation med norske myndigheder. Det fremgår herudover, at Energinet skal være operatør for EP II Grenrørledningen og kystlandingsterminalen og således være ansvarlig for den daglige drift og vedligeholdelse af rørledningen.

Klima-, energi- og forsyningsministeren gav den 25. oktober 2019 Energinet tilladelse til etablering af den danske del af Baltic Pipe Projektet. Anlægsarbejdet med henblik på etablering af Baltic Pipe er efterfølgende iværksat.

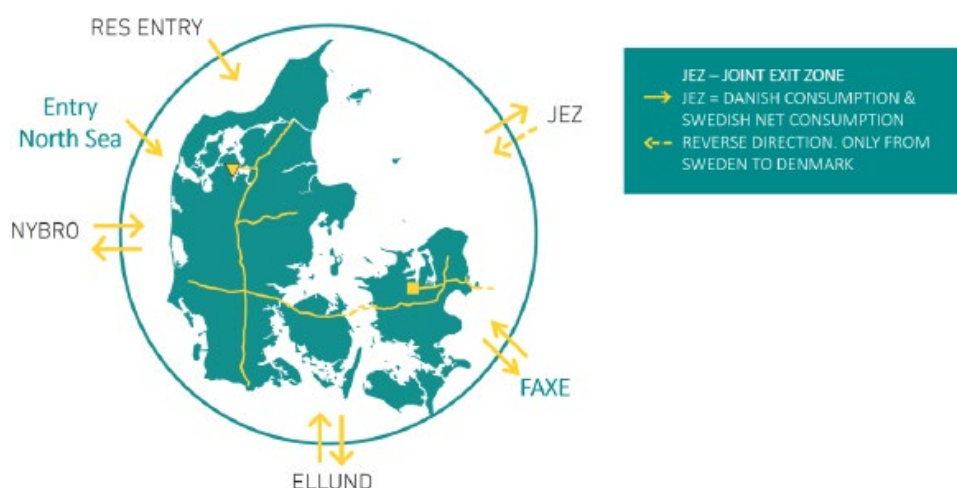
ANMELDELSENS INDHOLD

BAGGRUNDEN FOR OG KONSTRUKTIONEN AF DEN FÆLLES MARKEDSZONE

Det danske gastransmissionssystem er baseret på en entry-exit model, som gør det muligt for markedsaktører at flytte gas ind og ud af systemet. Gas tilføres systemet via entry punkter og tages ud af systemet via exitpunkter/zoner. Hvis gassen kommercielt kan flyde i begge retninger, er punktet både et entry- og et exitpunkt. Nogle punkter er fysiske, mens andre er virtuelle.

Det fremgår af anmeldelsen, at Baltic Pipe Projektet indebærer, at der kommer to nye punkter til den danske entry-exit model. Mod Polen etableres entry-exit punktet Faxe og mod det norske opstrømssystem etableres det virtuelle entry punkt Entry North Sea, jf. Figur 2:

FIGUR 2 | ILLUSTRATION AF DEN DANSKE ENTRY-EXIT MODEL EFTER ETABLERINGEN AF BALTIC PIPE



Kilde: Energinet

Punkterne i figuren er i anmeldelsen beskrevet således:

- RES Entry Point: er det virtuelle entry punkt for alle VE gasser f.eks. biogas som tilføres gassystemet
- Joint Exit Zone (JEZ): er den virtuelle zone, hvor al gas som benyttes i Danmark og nettoforbruget i Sverige tages ud af gastransmissionssystemet
- Faxe: bliver nyt entry-exit punkt for gassen, som kommer til/fra Polen
- Ellund: er entry-exit punkt for gassen, som kommer til/fra Tyskland
- Nybro: er entry punkt for gassen, som kommer ind i transmissionssystemet fra gasproduktionsfelterne i Nordsøen
- Entry North Sea: bliver det virtuelle entry punkt for al gassen, som kommer ind i EP II Grensrørledningen

Det fremgår videre af anmeldelsen, at det nye virtuelle entry punkt Entry North Sea etableres for at kunne lave en fælles markedszone for gas, som kommer ind i det danske system via EP II Grensrørledningen. Entry North Sea-punktet har ifølge anmeldelsen samme formål som øvrige punkter i den danske entry-exit model, f.eks. at definere punkterne, hvor gassystemerne møder hinanden og dermed også, hvor gassen måles og går fra et system til et andet system, når markedsaktørerne kommercielt flytter gas ind og ud af systemerne.

Energinet oplyser i anmeldelsen, at sammenkoblingen af det norske og det danske system er konstrueret på en sådan måde, at der i dette punkt ikke er en ventil, som kan regulere flowet, og der er heller ikke nogen målere, jf. Figur 3 nedenfor. Det betyder, at Energinet ikke kan styre tryk og flow i EP II Grensrørledningen. EP II Grensrørledningen

vil derfor rent teknisk hænge hydraulisk sammen med Europipe II. Ved behandlingsanlægget i Nybro vil der være en ventil, som kan styre og måle flow.

En konstruktion af EP II Grenrørledningen uden ventil og målere betyder i praksis, at Energinet ikke kan styre linepack og fleksibiliteten i røret, eller måle aktiviteten i selve entry punktet og EP II Grenrørledningen. Entry North Sea indgår derfor i markedsmodellen som et virtuelt entry punkt for al gas, som kommer ind i EP II Grenrørledningen.

FIGUR 3 | SKITSE AF EP II GRENRØRLEDNINGEN



Kilde: Energinet

FORMÅLET MED DEN FÆLLES MARKEDSZONE

Det fremgår af anmeldelsen, at formålet med den fælles markedszone er at skabe en enkel markedsadgang for aktørerne (shipperne), effektiv drift af rørledningssystemerne gennem udnyttelse af synergier samt konkurrencedygtighed for transitruten fra Norge til Polen ved at undgå fordyrende mellemed.

Energinet har i anmeldelsen beskrevet, at en enkel markedsadgang for shippere betyder, at shipperne kun skal operere i én fælles markedszone (entry/exit-system) og i ét balanceringsområde, uanset om det er i EP II Grenrørledningen eller i transmissionssystemet. Målsætningen ved markedszonen er at sikre, at forskellige regulering af Baltic Pipes infrastruktur og andre forskelle ikke skal opleves som en barriere eller øge kompleksiteten for shipperne.

For så vidt angår en effektiv drift af rørledningssystemerne har Energinet anført, at hele den danske del af Baltic Pipe, inklusive EP II Grenrørledningen, vil blive koordineret sammen med driften af transmissionssystemet. Energinet har samtidig anført, at dette sikrer, at der ikke vil være dobbeltfunktioner til f.eks. personale og IT-systemer til balancering, fakturering mv.

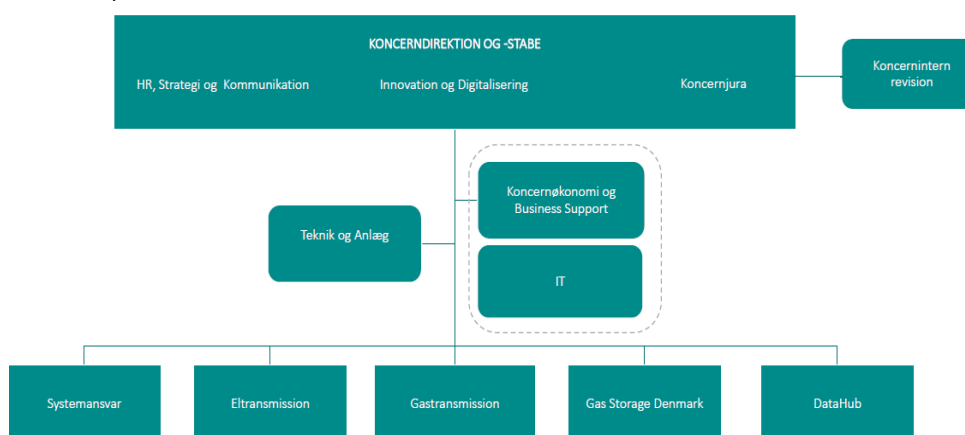
Endelig har Energinet i relation til konkurrencedygtighed for transitruten fra Norge til Polen anført, at det er vigtigt, at Baltic Pipe-infrastrukturen er konkurrencedygtig i forhold til alternative router.

RÅDIGHEDSAFTALEN

Den fælles markedszone indebærer desuden, at der indgås en aftale om rådighed af EP II Grenrørledningen (herefter "Rådighedsaftalen"). Der er til anmeldelsen vedlagt et udkast til rådighedsaftale (bilag 2). Energinet har ved e-mail af 25. november 2021 oplyst, at den endelige rådighedsaftale vil blive tilpasset, således at den afspejler det i anmeldelsen anførte. Hvis der i det fremsendte materiale måtte være diskrepans mellem oplysningerne i anmeldelsen og Rådighedsaftalen har Energinet oplyst, at det er oplysningerne i anmeldelsen, der er gældende.

Det fremgår af det vedlagte udkast, at Rådighedsaftalen indgås mellem **Gasopstrøm** og **Gas TSO**. Energinet har i supplerende bemærkninger af 27. oktober 2021 (Bilag 7) til Forsyningstilsynet oplyst, at Gasopstrøm og Gas TSO er to enheder i det af Energinet hel-ejede datterselskab Gastransmission A/S. Energinets selskabsstruktur er illustreret i Figur 4 ved organisationsdiagram gældende pr. 1. september 2021.

FIGUR 4 | **ENERGINETS ORGANISATION**



Kilde: Energinet, <https://energinet.dk/om-os/organisation/organisationsdiagram> (13-10-2021).

Det fremgår af metodeanmeldelsen, jf. anmeldelsens afsnit 2, at formålet med den fælles markedszone bl.a. er en effektiv drift ved at høste synergier. Som ovenfor anført skal det bl.a. ske ved, at hele den danske del af Baltic Pipe, inklusive opstrømsrørledningen, vil blive koordineret sammen med driften af transmissionssystemet, og at dette sikrer, at der ikke vil være dobbeltfunktioner til f.eks. personale og IT-systemer til balancering, fakturering osv.

I tillæg til det i anmeldelsen anførte har Energinet i sine bemærkninger af 27. oktober 2021 til Forsyningstilsynet desuden oplyst, at det er besluttet at placere Gasopstrøm i Gastransmission A/S, hvor Gas TSO i forvejen er placeret. Baggrunden for denne beslutning er ifølge Energinet, at der er krav om personel kapabilitet i et selskab, som har ansvaret for gasaktiviteter. Det oplyses videre, at såfremt Gasopstrøm etableres som en separat enhed, vil det medføre krav om dublering af de kompetencer, som i

forvejen findes i Gastransmission A/S. En sådan struktur vil ifølge Energinet medføre signifikante ekstraomkostninger og dermed tarifforhøjelser.

Rådighedsaftalen fastsætter vilkårene for, at Gasopstrøm stiller kapaciteten i EP II Grenrørledningen til rådighed for Gas TSO, som skal varetage operatørrollen for EP II Grenrørledningen. Gas TSO kan dermed udbyde kapaciteten i Entry North Sea. Rådighedsaftalen fastlægger også en fordeling af operationelt ansvar og risici mellem aftalens parter. Det fremgår af rådighedsaftalens pkt. 5.1, at Gas TSO i kraft af råderetten skal varetage den kommercielle drift og rollen som operatør af opstrømsrørledningen, og som led heri bl.a. skal behandle ansøgninger om og forestå tildelingen af tredjepartsadgang til opstrømsrørledningen, fastlægge og sikre trykket i opstrømsrørledningen i samarbejde med operatøren for Euro Pipe II, overvåge gaskvaliteten i opstrømsrørledningen, varetage myndighedsrelationer mv. Det fremgår af Rådighedsaftalens pkt. 3.2, at råderetten efter Rådighedsaftalen indebærer, at Gas TSO har en ret og pligt til at udnytte kapaciteten i EP II Grenrørledningen gennem tildeling af tredjepartsadgang til EP II Grenrørledningen.

Gas TSO betaler en pris for rådigheden over kapaciteten i EP II Grenrørledningen. Prisen svarer ifølge Rådighedsaftalens pkt. 4.1 til omkostningerne ved investering og drift af EP II Grenrørledningen med tillæg af en rimelig forrentning af den investerede kapital beregnet over rørledningens levetid (cost+ princippet). Det fremgår af Rådighedsaftalens pkt. 4.1, at prisen beregnes efter principperne fastlagt i aftalens bilag 4.1. Bilag 4.1 er ikke vedlagt anmeldelsen, da den endnu ikke er udarbejdet. Bilagets nærmere indhold har imidlertid ikke betydning for denne afgørelse, da afgørelsen drejer sig om, hvorvidt den anmeldte metode om etablering af en fælles markedszone er forenelig med gældende national og EU-retlig lovgivning, herunder netværksreglerne. Det er således forudsat, at Rådighedsaftalen indgås på markedsmæssige vilkår, jf. gasforsyningslovens § 28 c, og at prissætningen i Rådighedsaftalen alene omfatter nødvendige omkostninger ved effektiv drift og nødvendig forrentning af kapital, jf. § 2 i bekendtgørelse nr. 816 af 27. juni 2016 om økonomisk regulering af Energinet.dk. Der henvises til behandlingen af dette spørgsmål i begrundelsen, hvor det fremgår, at Forsyningstilsynet vil vurdere den konkrete anvendelse af den anmeldte metode.

Det fremgår i tillæg hertil af anmeldelsen, at hvis Gas TSO køber den fulde kapacitet i rørledningen i 15 år, skal Gas TSO betale samtlige afskrivninger og driftsomkostninger vedrørende rørledningen samt en rimelig forrentning i den pågældende periode. Hvis ikke Gas TSO køber den fulde kapacitet i rørledningen, men en del af denne sælges til anden side, skal Gas TSO'ens samlede betaling ifølge anmeldelsen reduceres tilsvarende. Det fremgår videre, at Gasopstrøm derved aldrig vil kunne tjene mere end omkostningerne ved EP II Grenrørledningen med tillæg af en rimelig forrentning af den investerede kapital, uanset om den fulde kapacitet i rørledningen sælges til Gas TSO eller dele heraf sælges til anden side.

Energinet har anført i anmeldelsen, at det er Energinets opfattelse, at Rådighedsaftalen, herunder den pris, der skal betales af Gas TSO til Gasopstrøm for rådigheden, opfylder kravet om markedsmæssighed i gasforsyningslovens § 28 c. Det fremgår ikke af anmeldelsen, hvorvidt det er Energinets opfattelse, at cost+ princippet tillige er i overensstemmelse med kravene om, at Energinet i henhold til § 2 i bekendtgørelse nr. 816 af 27. juni 2016 om økonomisk regulering af Energinet.dk kun må indregne

nødvendige omkostninger ved effektiv drift og nødvendig forrentning af kapital ved varetagelsen af sine aktiviteter. Energinet har desuden i anmeldelsen gengivet kravet i § 12 i lov om Energinet om regnskabsmæssig adskillelse, hvorefter Energinet skal føre separate regnskaber over hver af deres aktiviteter, herunder opstrømsaktiviteter og transmissionsaktiviteter samt specificere indtægter fra ejerskab af de pågældende aktiviteter. Energinet har herefter anført, at de krav, der stilles til de regnskabsmæssige forhold, overholdes ved den anmeldte metode.

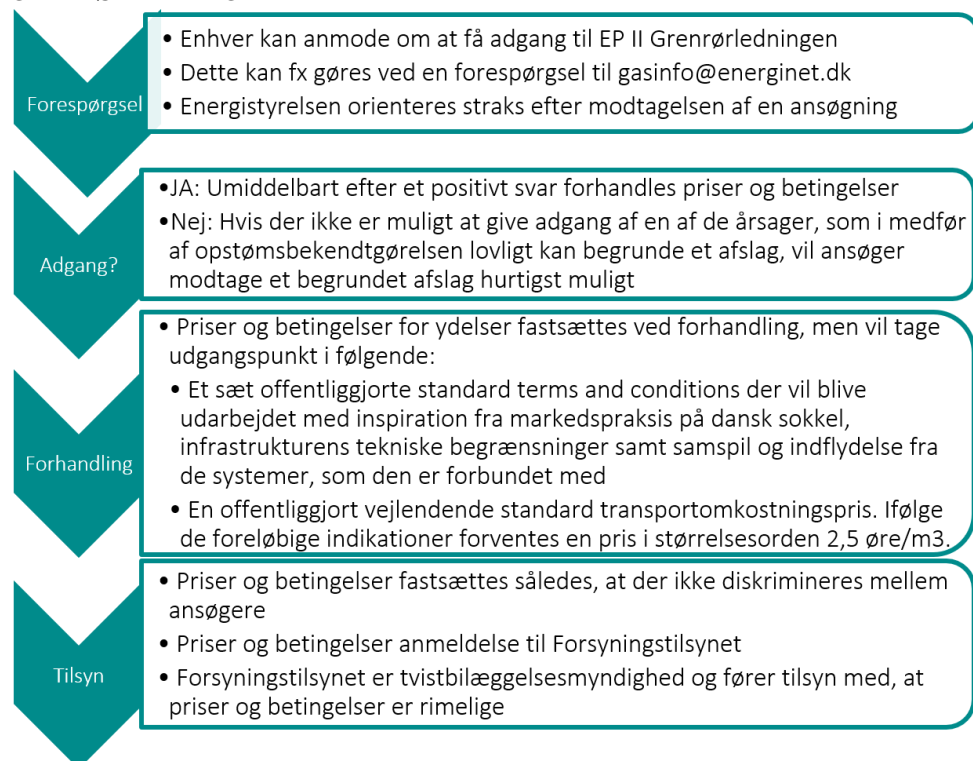
FORHANDLET ADGANG TIL EP II GRENRØRLEDNINGEN

Det fremgår af anmeldelsen, at Rådighedsaftalen indebærer, at tredjepartsadgang som udgangspunkt håndteres samlet for EP II Grenrørledningen og transmissionssystemet, således at tredjepartsadgang til rørledningen også inkluderer adgang til transmissionssystemet.

Hvis en netbruger imidlertid anmoder om adgang til EP II Grenrørledningen alene, vil en sådan anmodning ifølge anmeldelsen blive håndteret i henhold til reglerne i opstrømsbekendtgørelsen. Energinet har desuden i sine bemærkninger af 27. oktober 2021 til Forsyningstilsynet bekræftet, at muligheden for forhandlet tredjepartsadgang til EP II Grenrørledningen og efterfølgende reguleret tredjepartsadgang til transmissionsnettet fortsat vil eksistere som alternativ til den anmeldte fælles markedszone.

Energinet har i anmeldelsen skitseret Gas TSO'ens praktiske håndtering af forhandlet adgang i henhold til opstrømsbekendtgørelsen ved nedenstående Figur 5:

FIGUR 5 | SKITSE AF PROCES FOR ANMODNING OM ADGANG TIL EP II GRENRØRLEDNINGEN



Kilde: Energinet

SAGENS PARTER

I forbindelse med sagens behandling hos Forsyningstilsynet, har tilsynet vurderet, hvem der kan anses som part(er) i sagen.

Man er part i en sag, såfremt man har en væsentlig og individuel interesse i afgørelsen. Begge betingelser skal være opfyldte. Begreberne væsentlig og individuel interesse skal forstås i overensstemmelse med de almindelige forvaltningsretlige regler om partsbegrebet. At en interesse skal være væsentlig indebærer, at betydningen af afgørelsen for den pågældende skal være af en vis styrke og intensitet. En moralsk eller mere generel præget interesse er således ikke i sig selv tilstrækkelig. En interesse skal imidlertid – udover at være væsentlig – også være individuel.

Forsyningstilsynet anser Energinet Gastransmission A/S (CVR nr. 39315084) som part i sagen i forvaltningsretlig forstand, idet Forsyningstilsynets afgørelse vil blive truffet overfor Energinet Gastransmission A/S. Forsyningstilsynet lægger i den sammenhæng til grund, at Myndighedsenheden hos Energinet, som er en del af Energinets koncernmoderselskab som selvstændig offentlig virksomhed (SOV) (CVR nr. 28980671), er partsrepræsentant for Energinet Gastransmission A/S.

Forsyningstilsynet har herudover overvejet, om netbrugere i det eksisterende system skal betragtes som parter i sagen. Energinets markedszoner er generelle og retter sig til alle netbrugere, som transporterer gas i transmissionssystemet (og fremadrettet i EP II Grenrørledningen). Forsyningstilsynet vurderer i lighed med tilsynets afgørelse af 31. maj 2019 om godkendelse af Energinet Gas TSO's tarifmetode, at ingen enkelt netbruger i det danske system som udgangspunkt bliver berørt af ændringer i markedszonen på en måde, der stiller de(n) pågældende netbruger(e) væsentligt anderledes i forhold til de øvrige netbrugere i systemet. Forsyningstilsynet bemærker, at der er ca. 18-25 aktive netbrugere i det danske system. Forsyningstilsynet vurderer derfor, at ingen individuelle netbrugere i det eksisterende system som udgangspunkt er part i sagen.

Forsyningstilsynet har dog vurderet, om den anmeldte fælles markedszone for Baltic Pipe Projektet indebærer, at (visse) netbrugere i Baltic Pipe Projektet alligevel skal betragtes som parter i sagen. Forsyningstilsynet vurderer, at dette er tilfældet. Baltic Pipe Projektet er formelt godkendt, og den danske del af Baltic Pipe bliver fuldt ud omfattet af den anmeldte fælles markedszone, hvis denne godkendes af Forsyningstilsynet.

Forsyningstilsynet vurderer derfor, at PGNiG (Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S.A., commercial registration number: KRS 0000059492), som har indgået en transportkontrakt for Baltic Pipe i Open Season processen 2017 efter forvaltningsretlige regler og principper, er part i sagen. Tilsynet har i vurderingen lagt vægt på, at Energinet i Open Season 2017 har indgået en bindende transportkontrakt for Baltic Pipe Projektet med PGNiG for en 15-årig periode, og at denne kontrakt dækker en årlig kapacitet på ca. 8 mia. m³ (80 pct. af den samlede kapacitet). Som en del af fundamentet for Open

Season-processen for Baltic Pipe blev det kommunikeret over for markedsdeltagere mv., herunder PGNiG, at den danske del af Baltic Pipe forventes etableret som én fælles markedszone. Forsyningstilsynet vurderer derfor, at PGNiG vil være umiddelbart og direkte berørt af tilsynets afgørelse vedrørende metodeanmeldelsen, og derfor har en væsentlig og individuel interesse i afgørelsen, da det vil have store konsekvenser for PGNiG, hvis tilsynet ikke kan godkende den anmeldte fælleszonemetode, eller hvis tilsynet godkender metoden med ændringer.

HØRING

OFFENTLIG HØRING AF ENERGINETS ANMELDELSE

For at oplyse sagen bedst muligt og sikre inddragelse af relevante synspunkter, havde Forsyningstilsynet anmeldelsen fra Energinet i offentlig høring i perioden fra den 13. oktober til den 27. oktober 2021. Forsyningstilsynet modtog høringssvar fra Ørsted Salg og Service A/S (Ørsted) (bilag 8).

Ørsted fremhæver i høringssvaret for det første, at anmeldelsen ikke indeholder beregninger vedrørende de økonomiske konsekvenser af den anmeldte fælles markedszone eller en redegørelse for potentielle alternativer til en fælles markedszone, således at de økonomiske konsekvenser ved de forskellige modeller kan holdes op imod hinanden. Ørsted understreger i den forbindelse, at tarifmetoden for Baltic Pipe er en nøglefaktor ved vurdering af risici og mulige fordele ved projektet, men bemærker samtidig, at den foreslåede tarifmetode ikke er en del af høringsdokumentet. Ørsted fremhæver for det andet, at anmeldelsen ikke indeholder en redegørelse for den anmeldte fælles markedszones indflydelse på danske offshore-producenter og danske offshore-shippers, herunder en analyse af, hvorfor den anmeldte metode ikke diskriminerer shippers, som benytter sig af Danish Offshore Gas Systems A/S.

Forsyningstilsynets kommentarer til høringssvaret samt Energinets bemærkninger til høringssvaret, som tilsynet den 29. oktober 2021 har partshørt Energinet over (bilag 9), er indarbejdet i begrundelsen.

PARTSHØRING OG OFFENTLIG HØRING AF UDKAST TIL AFGØRELSE

Forsyningstilsynet har haft udkast til afgørelse om godkendelse af Energinets anmeldte metode i partshøring og offentlig høring i perioden fra den 21. december 2021 til den 10. januar 2022.

Også den offentlige høring af Forsyningstilsynets udkast til afgørelse blev gennemført for at oplyse sagen gennem indhentelse af høringssvar fra markedsaktører, som har en interesse i sagen og en særlig indsigt i det område, som den anmeldte metode vedrører.

Der er ikke indkommet høringssvar. Energinet henvendte sig den 10. januar, og oplyste at Energinet ikke har bemærkninger. Energinet påpegede et par redaktionelle elementer i afgørelsen (dels ændret pris på Baltic Pipe, dels ændret email-adresse i figur 5, dels et ønske om tydeliggørelse af, at bilag 4.1 endnu ikke er udarbejdet og endelig en tydeliggørelse af ikke-diskrimination i forhold til netkunder og producenter af norsk gas). Afgørelsen er tilpasset i lyset heraf.

Parterne i sagen er endvidere blevet hørt over spørgsmålet om en offentliggørelse af afgørelsen, der som nævnt har været i høring hos parterne. Energinet tilkendegav den 14. januar 2022, at Energinet ikke havde indvendinger mod offentliggørelse. PGNiG, tilkendegav den 2. februar 2022, at PGNiG ikke havde indvendinger mod offentliggørelse.

RETSGRUNDLAG

DANSKE RETSREGLER

GASFORSYNINGSLOVEN

Gasforsyningsloven (lovbekendtgørelse nr. 126 af 6. februar 2020 om gasforsyning) implementerer gasdirektivet (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/73/EF af 13. juli 2009 om fælles regler for det indre marked for naturgas) i dansk ret.

Loven finder i henhold til § 2, stk. 1, anvendelse på bl.a. transmission af gas. Efter § 2, stk. 2, finder loven endvidere anvendelse på bl.a. opstrømsanlæg. Af § 2, stk. 3, følger, at loven gælder for Danmark.

§ 2. Loven finder anvendelse på transmission, distribution, forsyning og oplagring af naturgas, herunder flydende naturgas (LNG). Loven finder desuden anvendelse på tilstødende naturgasforsyningssystemer.

Stk. 2. Loven finder også anvendelse på biogas, gas fra biomasse og andre typer gas, i det omfang sådanne gasser teknisk og sikkert kan injiceres og transporteres gennem naturgassystemet.

Stk. 3. Loven gælder på land, søterritoriet, i den eksklusive økonomiske zone og på dansk kontinentalsokkelområde.

[...]

Loven indeholder i § 6 definitioner af henholdsvis opstrømsanlæg mv. samt transmission mv.

§ 6. [...]

21) Opstrømsanlæg: Opstrømsrørledningsnet og tilknyttet behandlingsanlæg på land, der drives samlet.

22) Opstrømsrørledningsnet: Enhver rørledning eller ethvert net af rørledninger, der drives eller er anlagt som en del af et olie- eller gasproduktionsanlæg eller anvendes til at lede gas fra et eller flere af sådanne anlæg til et behandlingsanlæg, en behandlingsterminal eller en endelig kystlandingsterminal.

[...]

27) Transmission: Transport af gas gennem transmissionssystemer, der hovedsagelig består af højtryksrørledninger, bortset fra opstrømsanlæg og bortset fra den del af højtryksrørledninger, der hovedsagelig anvendes i forbindelse med lokal distribution af gas, med henblik på levering af gas til kunder, men ikke forsyning.

28) Transmissionsselskab: Enhver fysisk eller juridisk person, der varetager transmission og er ansvarlig for driften, vedligeholdelsen og om nødvendigt etablering og ændring af selskabets infrastruktur for at sikre, at transmissionssystemet på lang sigt kan tilfredsstille en rimelig efterspørgsel efter transmission af gas.

29) Transmissionssystem: Højtryksrørledninger med tilhørende nødvendige anlæg til transport af gas med behørig gaskvalitet, men ikke opstrømsanlæg.

[...]

Som det fremgår, sondres der i gasforsyningsloven mellem opstrømsanlæg- og rørledningsnet og transmission, ligesom opstrømsanlæg er udtrykkeligt undtaget i definitionen af transmission.

Det fremgår af gasforsyningslovens § 10 b, at der er krav om ejermæssig adskillelse mellem transmissionselskaber og produktions- og handelsaktiviteter. Videre følger det af lovens § 10 c, at Forsyningstilsynet certificerer transmissionselskaber, hvis de opfylder kravene om ejermæssig adskillelse. Energinet er certificeret i overensstemmelse med § 10 c.

For så vidt angår opstrømsanlæg mv., fremgår det af gasforsyningslovens § 21, stk. 1, at energi-, forsynings- og klimaministeren efter forelæggelse for et af Folketinget nedsat udvalg fastsætter ”regler for adgang til opstrømsrørledningsnet og opstrømsanlæg, herunder faciliteter, som yder tekniske tjenester i forbindelse med sådan adgang, bortset fra de dele af sådanne net og faciliteter, der benyttes til lokale produktionsaktiviteter ved et felt, hvor gassen produceres”, og af stk. 2 fremgår, at ministeren ”fastsætter regler om bilæggelse af tvister vedrørende adgang til opstrømsrørledningsnet og opstrømsanlæg”.

Bemyndigelsen i gasforsyningslovens § 21 er udnyttet ved bekendtgørelse nr. 1410 af 16. december 2019 om adgang til opstrømsrørledningsnet og til opstrømsanlæg (opstrømsbekendtgørelsen), jf. nedenfor.

Det fremgår af lovens § 28 c, stk. 1, at aftaler, som bevillingspligtige selskaber og Energinet indgår med andre selskaber, herunder koncernforbundne selskaber, skal indgås på markedsmæssige vilkår. Af stk. 3 fremgår, at stk. 1 også gælder for aftaler, der indgås af Energinet eller denne virksomheds helejede datterselskaber, jf. § 2, stk. 2 og 3, i lov om Energinet.

§ 28 c. Aftaler, som bevillingspligtige selskaber og Energinet indgår med andre selskaber, herunder koncernforbundne selskaber, skal indgås på markedsmæssige vilkår.

Stk. 2. De af stk. 1 omfattede aftaler skal foreligge i skriftlig form på aftaletidspunktet. Selskaberne udarbejder skriftlig dokumentation for, hvorledes priser og vilkår er fastsat. Dokumentationen skal kunne danne grundlag for en vurdering af prisernes og vilkårenes markedsmæssighed. Dokumentationen forelægges Forsyningstilsynet efter anmodning. Hvis markedsmæssigheden af en aftale ikke findes godtgjort, kan Forsyningstilsynet skønmæssigt fastsætte den markedsmæssige pris, jf. dog stk. 4. Den skønmæssigt fastsatte pris eller den pris, Forsyningstilsynet fastsætter efter regler udstedt i medfør af stk. 4, vil blive lagt til grund for den økonomiske regulering af selskabet.

Stk. 3. Bestemmelserne i stk. 1 og 2, og regler fastsat efter stk. 4 gælder tilsvarende for aftaler, der indgås af Energinet eller denne virksomheds helejede datterselskaber, jf. § 2, stk. 2 og 3, i lov om Energinet.

Stk. 4. Klima-, energi- og forsyningsministeren kan fastsætte regler om vurdering af markedsmæssigheden og om fastsættelse af den markedsmæssige pris, herunder regler om metoder til fastsættelse af den markedsmæssige pris efter stk. 2, for de aftaler, som naturgasdistributionselskaber indgår for at opfylde forpligtelsen til at realisere dokumenterbare energibesparelser efter 14, stk. 1, nr. 4, og for at opfylde regler udstedt i medfør af § 14, stk. 2. Stk. 5. Klima-, energi- og forsyningsministeren kan fastsætte regler om revisionspligt og om

dokumentationspligtens indhold og rækkevidde og om sagsbehandling, herunder at oplysninger og dokumentation skal indsendes elektronisk.

Det fremgår af bemærkningerne til § 28 c, stk. 1, bl.a., at:⁵

Der foreslås indsat en bestemmelse svarende til elforsyningslovens § 46, [...]. Ifølge det foreslåede stk. 1 skal aftaler, som bevillingspligtige selskaber indgår med andre selskaber, herunder koncernforbundne selskaber, indgås på markedsbestemte vilkår. Bestemmelsen skal hindre, at de bevillingspligtige selskaber ved at købe for dyrt eller sælge for billigt overfører midler imellem interesseforbundne selskaber, hvilket ville stride mod lovens intentioner.

For så vidt angår dokumentation for aftalers markedsmæssighed, fremgår det af § 28 c, stk. 2, at aftalerne skal foreligge i skriftlig form på aftaletidspunktet. Selskaberne skal udarbejde skriftlig dokumentation for, hvorledes priser og vilkår er fastsat, og dokumentationen skal kunne danne grundlag for en vurdering af prisernes og vilkårenes markedsmæssighed. Dokumentationen skal forelægges Forsyningstilsynet efter anmodning, som, hvis markedsmæssigheden ikke findes godtgjort, skønsmæssigt kan fastsætte den markedsmæssige pris.

I bemærkningerne til elforsyningslovens § 46, som ifølge bemærkningerne gengivet ovenfor svarer til gasforsyningslovens § 28 c, er det forudsat, at Forsyningstilsynet ved vurderingen af aftalers markedsmæssighed vil udøve sit skøn inden for rammerne af OECD's Guidelines for Transfer Pricing (TPG) og SKATs vejledning "Transfer Pricing – Dokumentationspligten"⁶.

Det følger af gasforsyningslovens § 36 a, stk. 1, at Forsyningstilsynet skal godkende de metoder, som Energinet bruger til at fastsætte priser og betingelser for adgang til transmissionsnettet, herunder betingelser og priser for balancering.

§ 36 a. Priser og betingelser for anvendelse af transmissions- og distributionsnet samt LNG-faciliteter fastsættes af transmissions-, distributions- og LNG-selskaber efter offentliggjorte metoder, som er godkendt af Forsyningstilsynet.

Stk. 2. Energi-, forsynings- og klimaministeren kan fastsætte nærmere regler om indholdet af de metoder, der anvendes til at beregne eller fastsætte betingelser og vilkår, herunder tariffer.

[...]

Bemyndigelsen i § 36 a, stk. 2, er ikke udnyttet. Udgangspunktet i § 36 a, stk. 1, er, jf. bestemmelsens ordlyd og bemærkningerne hertil, at de priser og betingelser, som der skal godkendes metoder for, er de priser og betingelser, der gælder for adgang til og anvendelse af transmissionssystemet:

Det fremgår af bemærkningerne til § 36 a bl.a., at (fremhævet her):⁷

⁵ Bemærkningerne til § 2, nr. 19, i betænkning nr. 236 af 26. maj 2004 til lov om ændring af lov om elforsyning, lov om naturgasforsyning mv.

⁶ Bemærkningerne til § 1, nr. 21, i forslag nr. 176 af 25. april 2012 om ændring af lov om elforsyning, lov om naturgasforsyning mv.

⁷ Bemærkningerne til § 2, nr. 38, i forslag nr. 236 af 21. april 2004 om ændring af lov om elforsyning, lov om naturgasforsyning mv.

Bestemmelsen i § 36 a indebærer, at transmissions-, distributions- og LNG-selskaber skal udarbejde en redegørelse, der beskriver de metoder, som påtænkes anvendt ved fastsættelsen af betingelser og vilkår, herunder tariffer, for **anvendelse** af transmissions- og distributionsnet samt LNG-faciliteter. Formålet er at sikre, at metoderne er i overensstemmelse med naturgasforsyningsloven. Der skal blandt andet redegøres for, hvilke overvejelser der ligger bag forskelle i tariffer som følge af forbrugeres og netbrugeres forskellige karakteristika.

Af lovens § 38, stk. 1, fremgår, at priser og betingelser for ydelser fra transmissions- og LNG-selskaber skal fastsættes således, at der ikke diskrimineres mellem systembrugere. Forsyningstilsynet fører efter § 38, stk. 4, tilsyn med prisernes og betingelsernes rimelighed. Af bemærkningerne til § 38 fremgår bl.a. følgende:⁸

Det fremgår af stk. 1, at transmissions-, lager- og LNG-selskaberne i deres prissætning ikke må diskriminere mellem systembrugere. Selskaberne må således ikke fastsætte priser og betingelser over for egne tilknyttede selskaber, der favoriserer disse.

Det foreslås i stk. 2 [i den gældende gasforsyningslov: stk. 4], at Energitilsynet skal føre tilsyn med, at priser og betingelser er rimelige og ikkediskriminerende. Tilsynet skal ved vurderingen af, hvorvidt priserne er rimelige, forholde sig til forholdet mellem pris og omkostninger forbundet med transmissions-, lager- eller LNG-selskabets virksomhed, herunder den af selskabet investerede kapital, samt forholde sig til, om omkostningerne ved drift af transmissions-, lager- eller LNG-selskabet svarer til omkostningerne ved en effektiv drift heraf. Energitilsynet tager i vurderingen af priser og betingelser hensyn til priser og betingelser, der gælder på tilsvarende markeder.

Energitilsynet skal i forbindelse med tilsynet med prisernes og betingelsernes rimelighed tage hensyn til de særlige forhold, som gør sig gældende i gassektoren. Transmissions- og lagerselskaberne er f.eks. pålagt offentlige forpligtelser, som er begrundet i hensynet til forsyningssikkerheden, jf. § 12, stk. 1, nr. 3, og § 15, stk. 1, nr. 3.

Det følger af § 40, stk. 1, i gasforsyningsloven, at bl.a. transmissionsselskaber skal anmelde de metoder, der anvendes til at beregne eller fastsætte betingelser og vilkår for adgang til transmissionsnettet til Forsyningstilsynet:

§ 40. *Transmissions-, distributions-, LNG- og forsynings- pligtige selskaber med bevilling, jf. §§ 10 og 24, og Energi net eller denne virksomheds helejede dattervirksomheder, der varetager distributionsvirksomhed, skal til Forsyningstilsynet anmelde*

1) de metoder, der anvendes til at beregne eller fastsætte betingelser og vilkår for adgang til transmissions- og distributionsnet samt LNG-faciliteter, herunder tariffer,

2) priser, tariffer og betingelser for transmissions-, distributions-, LNG- og forsyningspligtighederne og grundlaget for fastsættelsen af disse, herunder leveringsaftaler efter Forsyningstilsynets nærmere bestemmelse,

3) [...]

Stk. 3. For virksomhed, der varetages af Energinet eller denne virksomheds helejede datterselskaber i medfør af § 2, stk. 2 og 3, i lov om Energinet, skal der, for så vidt angår transmissionsydelser, til Forsyningstilsynet anmeldes priser, tariffer og betingelser for ydelser

⁸ Bemærkningerne til § 38 i forslag nr. 239 af 29. marts 2000 til lov om naturgasforsyning.

samt grundlaget for fastsættelsen af disse, herunder leveringsaftaler efter Forsyningstilsynets nærmere bestemmelse.

Forsyningstilsynet offentliggør sine afgørelser efter gasforsyningslovens § 42 b.

§ 42 b. Forsyningstilsynet offentliggør sine afgørelser truffet i henhold til regler i denne lov eller regler udstedt i henhold til loven på tilsynets hjemmeside. Offentliggørelsen kan omfatte navnet på det selskab, som er adressat for afgørelsen, når dette skønnes at være af almen interesse for offentligheden. Offentliggørelse af selskabets navn kan dog ikke ske, hvis det vil medføre uforholdsmæssig stor skade for selskabet.

Stk. 2. Offentliggørelse efter stk. 1 må ikke indeholde fortrolige oplysninger, herunder oplysninger om kundeforhold.

BEKENDTGØRELSE NR. 816 AF 27. JUNI 2016 OM ØKONOMISK REGULERING AF ENERGINET.DK

§ 2. Energinet.dk kan i priserne for de aktiviteter, der varetages i medfør af § 2, stk. 2 og 3, i lov om Energinet Danmark, indregne nødvendige omkostninger ved effektiv drift og nødvendig forrentning af kapital.

BEKENDTGØRELSE NR. 822 AF 27. JUNI 2014 OM REGLER FOR ANMELDELSE AF PRISER OG BETINGELSER MV. FOR NATURGASFORSYNING

§ 2. Transmissions-, distributions-, LNG- og forsyningspligtige selskaber skal til Energitilsynet anmelde 1) metoder, der anvendes til at beregne eller fastsætte betingelser og vilkår for deres ydelser, herunder tariffer, til Energitilsynets godkendelse, jf. lovens § 40, stk. 1, nr. 1,

LOV OM ENERGINET

Lov om Energinet (lovbekendtgørelse nr. 118 af 6. februar 2020 om Energinet) implementerer også visse dele af gasdirektivet. Loven fastsætter i § 2, stk. 1, formålet med Energinets virke samt i § 2, stk. 2, de enkelte områder, hvor Energinet har ansvar for at løse opgaver.

§ 2. Energinets formål er at sikre en effektiv drift og udbygning af den overordnede infrastruktur på el- og gasområdet og at sikre åben og lige adgang for alle brugere af nettene. Stk. 2. Energinet varetager efter reglerne i denne lov samt efter reglerne i lov om elforsyning, lov om fremme af vedvarende energi og lov om gasforsyning og med baggrund i en sammenhængende og helhedsorienteret planlægning systemansvarlig virksomhed, og eltransmissionsvirksomhed og gastransmissionsvirksomhed. Endvidere varetager Energinet administrative opgaver vedrørende miljøvenlig elektricitet i medfør af lov om elforsyning, administrative opgaver vedrørende miljøvenlig elektricitet i medfør af lov om fremme af vedvarende energi og administrative opgaver i medfør af lov om pilotudbud af pristillæg for elektricitet fremstillet på solcelleanlæg. Energinet kan endvidere varetage gasdistributions-, gaslager-, gasopstrømsrørlednings- og gasopstrømsanlægsvirksomhed. Energinet kan tillige efter pålæg fra energi-, forsynings- og klimaministeren varetage opgaver vedrørende

forundersøgelser og koblingsanlæg. Endelig kan Energinet varetage olierørledningsvirksomhed og dertil knyttet separationsvirksomhed.

[...]

Lovens § 2, stk. 1, er nyaffattet ved lov nr. 2211 af 29. december 2020 om ændring af lov om Energinet mv. Det fremgår af bemærkningerne, at nyaffattelsen af lovens § 2, stk. 1, bl.a. vil sikre, at Energinets varetagelse af øvrige nuværende opgaver omfattes af Energinets formål, og at det gælder f.eks. at eje og drive olierørledninger, gasopstrømsrørlednings- og gasopstrømsanlægsvirksomhed, udstedelse af markedsforskrifter, jf. § 28, stk. 2, nr. 12 og 13, i lov om elforsyning, markedsudvikling, gaslager og forskning⁹. Hjemlen i § 2, stk. 2, 3. pkt., til, at Energinet kan varetage gasopstrømsrørledningsvirksomhed blev indsat ved lov nr. 503 af 17. juni 2008 om ændring af lov om elforsyning mv., da det daværende "Skanled-projekt" nødvendiggjorde, at der blev skabt hjemmel til varetagelse af gasopstrømsrørledningsvirksomhed.¹⁰ Hjemlen i § 2, stk. 2, 3. pkt., til, at Energinet kan varetage gasopstrømsanlægsvirksomhed, blev indsat ved lov nr. 630 af 8. juni 2016 om ændring af lov om Energinet.dk mv.¹¹

Udgangspunktet efter lov om Energinet er, at alle aktiviteter ejes og drives samlet. Energinet kan dog efter godkendelse fra energi-, forsynings- og klimaministeren oprette hel-ejede datterselskaber, jf. § 2, stk. 3, ligesom Energinet efter § 2, stk. 4, efter godkendelse fra energi-, forsynings- og klimaministeren, kan foretage selskabsmæssige omstruktureringer af sin virksomhed, herunder fusioner og spaltninger mellem Energinet og Energinets helejede datterselskaber.

Det fremgår videre af lovens § 2, stk. 5, at aktiviteter, som ligger uden for de i § 2, stk. 2, angivne, og som Energinet varetager i medfør af bl.a. lov om Energinet og lov om gasforsyning, skal udøves i selvstændige selskaber med begrænset ansvar.

Det fremgår herudover af lovens § 2, stk. 6, at myndighedslignende opgaver og fastlæggelse af de overordnede retningslinjer for den samlede virksomhed ikke kan varetages i Energinets datterselskaber. Disse opgaver skal således bevares i moderselskabet. Ifølge lovbemærkningerne til bestemmelsen er dette dog ikke til hinder for, at visse systemansvarsopgaver kan ligge i et datterselskab, forudsat at disse

⁹ Jf. bemærkningerne til § 1, nr. 2, i forslag nr. 99 af 12. november 2020 til lov om ændring af lov om Energinet mv.

¹⁰ Jf. bemærkningerne til § 4, nr. 2, i forslag nr. 108 af 12. marts 2008 til lov om ændring af lov om elforsyning mv., hvoraf følgende fremgår: "Ved vedtagelsen af lov om Energinet.dk i 2004 blev der etableret hjemmel til, at Energinet.dk kan varetage gastransmissionsvirksomhed og gasdistributionsvirksomhed. Da Energinet ikke skulle varetage gasopstrømsrørledningsvirksomhed eller gaslagervirksomhed på tidspunktet for lovens vedtagelse i 2004, blev der ikke etableret hjemmel hertil. Hjemmel til at varetage gaslagervirksomhed blev etableret i 2006 i forbindelse med Energinet.dk's køb af det ene af DONG's to naturgaslagre. Energinet.dk er sammen med det norske statsjede selskab Gassco og en række andre selskaber gået ind i »Skanled-projektet«. Skanled-projektet vedrører et forprojekt for etablering af en offshore gasledning fra Norge til Danmark og Sverige. Det er baggrunden for forslaget om at etablere hjemmel til, at Energinet.dk kan varetage opstrømsrørledningsvirksomhed."

¹¹ Det fremgår af bemærkningerne til ændringslovens § 1, nr. 1, jf. forslag nr. 173 af 13. april 2016 til lov om ændring af lov om Energinet.dk m.v., at udvidelsen af Energinet.dks hjemmel til også at omfatte gasopstrømssystemvirksomhed skaber forudsætningen for, at Energinet.dk vil kunne overtage de af DONG Energy ejede opstrømsrørledningsnet, der fører naturgas fra Nordsøen indtil Nybro, og det dertil knyttede Nybro Gasbehandlingsanlæg.

opgaver har en mere driftspræget karakter. Af bemærkningerne til § 2, stk. 6, fremgår bl.a. følgende¹²:

Efter omorganiseringen af Energinet er en del af systemoperatøropgaven placeret i underliggende datterselskaber, idet disse opgaver vurderes at være af overvejende driftsmæssig karakter. Dette er overordnet set i overensstemmelse med forarbejderne til bestemmelsen, hvoraf det fremgår, at driftsprægede opgaver varetages mest hensigtsmæssigt i datterselskaber. Det forventes, at den foreslåede bestemmelse vil medføre, at Energinets forskellige aktiviteter kan drives efter deres eget rationale og deres egen forretningslogik i datterselskaber, mens ledelsen i Energinets moderselskab beholder et klart forretningsansvar for virksomhedens underliggende selskaber.

Lovens § 12 regulerer Energinets økonomi og regnskabsmæssige forhold og indeholder krav om regnskabsmæssig adskillelse af aktiviteter. Det følger således af lovens § 12, stk. 1, nr. 1 og 2, at Energinet skal føre separate regnskaber for hver af deres aktiviteter, og desuden skal specificere indtægter fra ejerskabet af de forskellige aktiviteter:

§ 12. Energinet og virksomhedens helejede datterselskaber skal i deres interne regnskabsføring med henblik på at undgå forskelsbehandling, krydssubsidiering og konkurrenceforvridning

1) føre separate regnskaber for hver af deres elektricitetsrelaterede og gasrelaterede aktiviteter, herunder drift af systemansvarlig virksomhed og transmissions-, distributions-, lager-, gasopstrømsrørlednings- og gasopstrømsanlægsvirksomhed, og for deres olierørlednings- og separationsaktiviteter, og

2) specificere indtægter fra ejerskab af eltransmissionsnet, eldistributionsnet, gasstransmissionssystemer, gasdistributionssystemer, lagerfaciliteter, gasopstrømsrørledningsnet og gasopstrømsanlæg samt olierørledning og separationsfaciliteter.

[...]

Det fremgår af lovens § 12, stk. 4, at energi-, forsynings- og klimaministeren kan fastsætte nærmere regler om regnskabsføring efter stk. 1 og 2. Denne bemyndigelse er udnyttet ved bekendtgørelse nr. 816 af 27. juni 2016 om økonomisk regulering af Energinet.dk. Det følger af bekendtgørelsens § 11, stk. 1, at Energinet hvert år senest den 1. juni indsender årsrapporter og øvrige regnskaber for det foregående regnskabsår til Forsyningstilsynet, og at Forsyningstilsynet i visse tilfælde kan pålægge Energinet at fremkomme med yderligere oplysninger, jf. § 11, stk. 5. Bekendtgørelsen er yderligere omtalt umiddelbart nedenfor.

BEKENDTGØRELSE OM ØKONOMISK REGULERING AF ENERGINET.DK

I bekendtgørelse nr. 816 af 27. juni 2016 om økonomisk regulering af Energinet.dk er der fastsat regler om, at Energinet i priserne for de aktiviteter, som Energinet varetager efter § 2, stk. 2 og 3, i lov om Energinet kan indregne nødvendige omkostninger ved effektiv drift og nødvendig forrentning af kapital:

¹² Jf. bemærkningerne til § 1, nr. 2, i forslag nr. 178 af 27. februar 2019 til lov om ændring af lov om Energinet m.v.

§ 2. Energinet.dk kan i priserne for de aktiviteter, der varetages i medfør af § 2, stk. 2 og 3, i lov om Energinet Danmark, indregne nødvendige omkostninger ved effektiv drift og nødvendig forrentning af kapital.

Af bekendtgørelsens § 3 fremgår, at nødvendige omkostninger især vil vedrøre indkøb af energi, lønninger, tjenesteydelser, administration, vedligeholdelse, andre driftsomkostninger, som eksempelvis til demontering og bortskaffelse af teknisk forældede net i forbindelse med f.eks. kabellægning samt som følge af krav pålagt af offentlige myndigheder, afskrivninger som nævnt i bekendtgørelsens § 5, nedskrivninger, der udløses af teknisk værdiforringelse af aktiver, betalte skatter og afgifter, samt renter af fremmedkapital og øvrige finansielle omkostninger.

Bekendtgørelsens § 4 indeholder bestemmelser om nødvendig forrentning af kapitalen i Energinet:

§ 4. Forrentningen af kapitalen i Energinet.dk skal alene muliggøre overholdelse af virksomhedens gældsforpligtelser samt den yderligere konsolidering, der er nødvendig for en effektiv drift af Energinet.dk, jf. stk. 2 og 3.

Stk. 2. Størrelsen af forrentningen efter stk. 1, bestemmes med udgangspunkt i den forrentning, der er nødvendig for at fastholde realværdien af nettoaktiverne opgjort separat for Energinet.dk's elektricitets- og naturgasrelaterede aktiviteter, jf. § 10, stk. 1, nr. 1. Realværdien af de pågældende nettoaktiver er den værdi, hvormed nettoaktiverne uanset eventuel selskabsopdeling indgår i åbningsbalancen for Energinet.dk pr. 1. januar 2005 reguleret med det i § 8 fastlagte prisindeks.

Stk. 3. Den efter stk. 2 bestemte forrentning reguleres til den forrentning, som er nødvendig for en effektiv drift henset til kapitalbehovet blandt andet som følge af nyinvesteringer, opgjort separat for Energinet.dk's elektricitets- og naturgasrelaterede aktiviteter.

OPSTRØMSBEKENDTGØRELSEN

Opstrømsbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 1410 af 16. december 2019 om adgang til opstrømsrørledningsnet og til opstrømsanlæg) indeholder regler om adgang til opstrømsrørledningsnet og til opstrømsanlæg samt om priser og vilkår for denne adgang.

Det fremgår af bekendtgørelsens § 1, at enhver mod betaling kan få adgang til opstrømsrørledningsnettet og til opstrømsanlæg, og at adgangsretten gælder for enhver, der er hjemmehørende i et EU- eller et EØS-land.

Det følger af bekendtgørelsens bestemmelser, at forhandlingen om adgang til opstrømsrørledningsnettet og til opstrømsanlæg skal ske mellem ejer eller operatør af den pågældende ledning eller det pågældende anlæg og den, som ansøger om adgang. Bekendtgørelsens § 3, stk. 5, fastsætter regler om en ejers eller operatørs mulighed for at nægte adgang til sit opstrømsrørledningsnet eller opstrømsanlæg, når det er nødvendigt. Adgang kan nægtes, 1) hvis de tekniske specifikationer er indbyrdes uforenelige, og dette problem ikke kan løses rimelig let, 2) for at undgå vanskeligheder, som ikke kan overvindes rimelig let, og som kan være til skade for en effektiv eksisterende og planlagt fremtidig kulbrinteproduktion, herunder fra felter med marginal økonomisk rentabilitet, eller 3) for at respektere behørigt dokumenterede rimelige behov hos ejeren eller operatøren af opstrømsrørledningsnet for transport og forarbejdning af

gas og de interesser, som alle andre potentielt berørte brugere af opstrømsrørledningsnettet eller relevante forarbejdnings- eller håndteringsfaciliteter har. Det fremgår af bekendtgørelsens § 5, stk. 1, at priser og betingelser for ydelser i forbindelse med adgang fastsættes ved forhandling mellem ansøger om adgang til et opstrømsrørledningsnet eller til et opstrømsanlæg og dets ejer eller operatør. Der må ved fastsættelsen af priser og betingelser ikke diskrimineres mellem brugere, jf. § 5, stk. 2.

Det fremgår videre af § 6, at Forsyningstilsynet fører tilsyn med, at priser og betingelser i henhold til § 5, stk. 1 og 2, er rimelige. Forsyningstilsynet behandler efter § 7 endvidere tvister opstået i forbindelse med ansøgninger.

EU-RETLIGE REGLER

DIREKTIVET OM ET INDRE MARKED FOR GAS

Gasdirektivet (Europa-Parlamentets og Rådets Direktiv 2009/73/EF af 13. juli 2009 om fælles regler for det indre marked for naturgas) er implementeret i dansk ret ved bl.a. lov om Energinet, gasforsyningsloven og opstrømsbekendtgørelsen.

Forsyningstilsynet finder derfor kun anledning til at gengive enkelte bestemmelser, som kan tjene som fortolkningsbidrag ved vurderingen af, om den anmeldte fælles markedszone kan godkendes.

Det fremgår af direktivets artikel 2, nr. 1, at der ved naturgasvirksomhed forstås enhver fysisk eller juridisk person, der driver mindst én af følgende former for virksomhed: produktion, transmission, distribution, forsyning, køb eller oplagring af naturgas, herunder LNG, og som er ansvarlig for de kommercielle, tekniske og/eller vedligeholdelsesmæssige opgaver i forbindelse med disse aktiviteter, men som ikke er endelig kunde.

Der stilles også i gasdirektivet krav om, at den nationale regulerende myndighed skal godkende transmissionsmetoder for adgang til nationale net, jf. direktivets artikel 41:

Artikel 41 Den regulerende myndigheds opgaver og beføjelser

1. Den regulerende myndighed har følgende opgaver: a) at fastsætte eller godkende transmissions- eller distributionstariffer eller deres metoder i overensstemmelse med gennemsigtige kriterier

[...]

6. De regulerende myndigheder har ansvaret for fastsættelse eller godkendelse af i det mindste de metoder, der anvendes til at beregne eller fastsætte betingelser og vilkår, i tilstrækkelig god tid inden de træder i kraft, for:

a) tilkobling og adgang til nationale net, herunder transmissions- og distributionstariffer samt vilkår, betingelser og tariffer for adgang til LNG-faciliteter. Disse tariffer eller metoder skal være udformet således, at de nødvendige investeringer i nettene og LNG-faciliteterne kan gennemføres på en sådan måde, at investeringerne sikrer nettenes og LNG-faciliteternes levedygtighed

b) tilvejebringelse af balanceringsydelser, som leveres på den mest økonomiske måde og giver passende incitamenter til netværksbrugere, så de kan balancere deres input og resultater.

Balanceringsydelserne skal leveres på en rimelig og ikke –diskriminerende måde og være baseret på objektive kriterier, og
c) adgang til grænseoverskridende infrastrukturer, herunder procedurer for fordeling af kapacitet og styring af overbelastning.

FORORDNINGEN OM BETINGELSERNE FOR ADGANG TIL NATURGASTRANSMISSIONSNET

Gasforordningen (Europa-Parlamentets og Rådets Forordning (EF) Nr. 715/2009 af 13. juli 2009 om betingelserne for adgang til naturgastransmissionsnet og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1775/2005) fastsætter de grundlæggende regler for adgang til naturgastransmissionsnet.

Det fremgår af gasforordningens 1. præambelbetragtning, at formålet med forordningen er at fremme handlen over grænserne, så der bl.a. kan opnås effektiviseringsgevinster, konkurrencedygtige priser og bidrage til øget forsyningssikkerhed. Det fremgår videre af 12. præambelbetragtning i gasforordningen, at integrationen af markederne bør fremmes for at færdiggøre det indre marked for naturgas. Af 15. præambelbetragtning fremgår desuden, at der kræves et øget samarbejde og samordning mellem transmissionssystemoperatørerne, så der etableres netregler for tilvejebringelse og forvaltning af effektiv og gennemsigtig adgang til transmissionsnet på tværs af grænserne.

Opstrømsrørledningsnet er i gasforordningen, ligesom i gasforsyningsloven, undtaget fra definitionen af transmission, jf. forordningens artikel 2, stk. 1, nr. 1, som har følgende ordlyd:

Artikel 2 Definitioner

1. I denne forordning forstås ved:

1) »transmission«: transport af naturgas gennem net, der hovedsagelig består af højtryksrørledninger, bortset fra opstrømsrørledningsnet og bortset fra den del af højtryksrørledninger, der hovedsagelig anvendes i forbindelse med lokal distribution af naturgas, med henblik på levering af naturgas til kunder, men ikke forsyning.

[...]

Af forordningens artikel 16, stk. 2, fremgår, at transmissionssystemoperatører skal indføre og offentliggøre ikke-diskriminerende og gennemsigtige mekanismer for kapacitetstildeling, der bl.a. skal være forenelige med medlemsstaternes ordninger for netadgang.

NETVÆRKSREGLERNE

Med hjemmel i gasforordningens artikel 8, stk. 6, er der vedtaget tre europæiske netregler om henholdsvis fastsættelse af kapacitetstildelingsmekanismer i

gastransmissionssystemer (NC CAM)¹³, balancering (NC BAL)¹⁴ og transmissionstarifstrukturer (NC TAR)¹⁵.

Der er tale om omfattende netregler. I det følgende gengives derfor kun de artikler eller de dele heraf, der efter Forsyningstilsynets opfattelse kan have betydning for vurderingen i nærværende sag.

NC CAM

NC CAM fastsætter bl.a. bestemmelser om metoder for kapacitetstildeling mv. i gastransmissionssystemer for eksisterende og ny kapacitet på EU's indre marked for naturgas.

Artikel 1 om forordningens genstand, har følgende ordlyd:

Ved denne forordning fastsættes en netregel for kapacitetstildelingsmekanismer i gastransmissionssystemer for eksisterende og ny kapacitet. Denne forordning indeholder bestemmelser om, hvordan transmissionssystemoperatører, der støder op til hinanden, samarbejder om at fremme kapacitetssalget under hensyntagen til såvel generelle kommercielle som tekniske regler vedrørende kapacitetstildelingsmekanismer.

Af artikel 2, stk. 1, om forordningens anvendelsesområde fremgår følgende:

Denne forordning gælder for sammenkoblingspunkter. Den kan også finde anvendelse på entrypunkter fra og exitpunkter til tredjelande, hvis den relevante nationale reguleringsmyndighed har truffet afgørelse derom. Denne forordning gælder ikke for exitpunkter til slutbrugere og distributionsnet, entrypunkter fra terminaler og produktionsfaciliteter for »flydende naturgas« (LNG) samt entrypunkter fra eller og exitpunkter til lagerfaciliteter.

Sammenkoblingspunkt defineres i artikel 3, nr. 2, som

et fysisk eller virtuelt punkt, som forbinder entry- og exitsystemer, der støder op til hinanden, eller et entry- og exitsystem med en sammenkoblingslinje, hvis disse punkter er omfattet af reservationsprocedurerne for netbrugere

NC BAL

NC BAL fastsætter regler for balancering af gastransmissionsnet i EU:

Artikel 1 Genstand

Denne forordning indfører en netregel for balancering af gastransmissionsnet, herunder også netrelaterede regler for nomineringsprocedurer, gebyrer for ubalance, afregning af det daglige gebyr for ubalance og driftsbalancering mellem transmissionssystemoperatørers net.

Det følger af forordningens artikel 2, nr. 1, at denne finder anvendelse på balanceringszoner inden for EU.

¹³ Kommissionens forordning (EU) 2017/459 af 16. marts 2017 om fastsættelse af en netregel om kapacitetstildelingsmekanismer i gastransmissionssystemer.

¹⁴ Kommissionens forordning (EU) 312/2014 af 26. marts 2014 om en netregel for balancering af gastransmissionsnet.

¹⁵ Kommissionens forordning (EU) 2017/460 af 16. marts 2017 om fastsættelse af en netregel for harmoniserede transmissionstarifstrukturer for gas.

I forordningens artikel 3, nr. 1, 2 og 7 defineres henholdsvis balanceringszone, balancering og balanceringsydelse:

Artikel 3 Definitioner

[...]

1) »balanceringszone«: et entry-exitsystem, for hvilket der gælder en specifik balanceringsordning, og som kan omfatte distributionssystemer eller dele heraf

2) »balancering«: en handling, som foretages af transmissionssystemoperatøren for at ændre gasstrømmene ind i eller ud af transmissionsnettet, dog ikke handlinger i forbindelse med gas, der ikke er registreret som udtræk fra systemet, og gas, som transmissionssystemoperatøren bruger til systemets drift

[...]

7) »balanceringsydelse«: en ydelse til en transmissionssystemoperatør, via en kontrakt for gas, der er nødvendig for at imødekomme kortfristede udsving i gasudbud eller -efterspørgsel, og som ikke er et kortfristet standardprodukt

NC TAR

Artikel 1 om forordningens genstand, har følgende ordlyd:

Ved denne forordning fastsættes en netregel, som fastlægger reglerne for harmoniserede transmissionstarifstrukturer for gas, herunder regler for anvendelse af en referenceprismetode, den tilhørende høringsproces, krav om offentliggørelse og beregningen af mindstepriser for standardkapacitetsprodukter.

Det fremgår af NC TAR artikel 3, stk. 1, at definitionerne i bl.a. artikel 2 i gasforordningen og artikel 2 i gasdirektivet anvendes i NC TAR. Som det fremgår ovenfor er opstrømsrørledningsnet undtaget fra definitionen af transmission i gasforordningen, jf. forordningens artikel 2, stk. 1, nr. 1. Gasdirektivets artikel 2, nr. 3, som også definerer "transmission", har samme ordlyd som artikel 2, stk. 1, nr. 1, i gasforordningen.

I artikel 3, nr. 12, i NC TAR er transmissionstjenester defineret som "de regulerede tjenester, der leveres af transmissionssystemoperatøren inden for entry- og exitsystemet med henblik på transmission".

Transmissionstariffer er i artikel 3, nr. 7, defineret som "de gebyrer, der skal betales af netbrugerne for de leverede transmissionstjenester".

I artikel 3, nr. 13, defineres ikke-transmissionstariffer som "de gebyrer, der skal betales af netbrugerne for de leverede ikke-transmissionstjenester".

Ikke-transmissionstjenesteindtægter defineres i artikel 3, nr. 4, som "den del af den tilladte eller tilstræbte indtægt, som stammer fra ikke-transmissionstariffer".

Definitionen af ikke-transmissionstjenester er i henhold til artikel 3, nr. 15, "andre regulerede tjenester end transmissionstjenester og andre tjenester end dem, der reguleres af forordning (EU) nr. 312/2014, og som leveres af transmissionssystemoperatøren".

NC TARs artikel 4 fastsætter regler om transmissions- og ikke-transmissionstjenester og -tariffer. Af artikel 4, stk. 1, fremgår følgende:

En given tjeneste anses for at være en transmissionstjeneste, hvis begge de følgende kriterier er opfyldt:

a) omkostningerne ved tjenesten er forårsaget af omkostningsfaktorerne i form af både teknisk eller forventet kontraktuel kapacitet og afstand

b) omkostningerne ved tjenesten er relateret til investeringen i og driften af den infrastruktur, som er en del af det regulerede aktivgrundlag for levering af transmissionstjenester.

Hvis et af de kriterier, der er anført i litra a) og b), ikke er opfyldt, kan en given tjeneste anses for at være enten en transmissions- eller en ikke-transmissionstjeneste afhængigt af resultaterne af den periodiske høring af transmissionssystemoperatøren(-erne) eller den nationale reguleringsmyndighed og beslutningen truffet af den nationale reguleringsmyndighed, jf. artikel 26 og 27.

Artikel 4, stk. 4, har følgende ordlyd:

Ikke-transmissionstjenesteindtægter opkræves som ikke-transmissionstariffer, som gælder for en given ikke-transmissionstjeneste. Sådanne tariffer skal:

a) afspejle omkostningerne og være ikke-diskriminerende, objektive og gennemskuelige

b) opkræves hos dem, der nyder godt af en given ikke-transmissionstjeneste, med henblik på at minimere krydssubsidiering mellem netbrugere i eller uden for en medlemsstat eller begge dele.

Hvis en given ikke-transmissionstjeneste ifølge den nationale reguleringsmyndighed er til gavn for alle netbrugere, opkræves omkostningerne for en sådan tjeneste hos alle netbrugere.

Af Forsyningstilsynets afgørelse af 31. maj 2019 om godkendelse af ny (og nugældende) tarifmetode for det danske transmissionssystem (NC TAR) fremgår det i sagsfremstillingen vedrørende ikke-transmissionstariffer (jf. afgørelsens side 60), at Energinet er ansvarlig for varetagelse af forsyningssikkerheden i Danmark, og at alle forbrugere tilsluttet det samlede gassystem betaler til Energinets omkostninger til forsyningssikkerheden via nødtariffen. Det fremgår videre, at hovedelementerne i Energinets omkostninger til varetagelse af forsyningssikkerheden er køb af nødforsyningsredskaber relateret til gaslageret, kapacitetsrettigheder i opstrømsystemet samt omkostninger til at købe kommerciel afbrydelighed hos forbrugerne.

Der henvises i afgørelsen til, at Energinet i sit endelige høringsdokument anførte, at Energinet ikke anså nødtariffen for omfattet af NC TAR. Det fremgår imidlertid af afgørelsen, at ACER i sin analyse af Energinets høringsdokument efterfølgende vurderede, at nødtariffen er en "non-transmissionstarif" omfattet af NC TAR artikel 4, stk. 4¹⁶. Det fremgår videre, at ACER anbefalede, at den nationale reguleringsmyndighed

¹⁶ Jf. pkt. 56, side 13 i Agency Report – Analysis of the Consultation Document on the Gas Transmission Tariff Structure for Denmark, udarbejdet af ACER, dateret den 13. december 2018, hvor ACER anfører følgende: "Energinet argues that the cost base and resulting tariffs of the emergency supply services are separated from the transmission tariffs and as such not regulated by the NC TAR. The Agency does not agree with this assessment: non-transmission services are regulated by the NC TAR under Article 4(4), which requires that the non-transmission tariffs shall be cost-reflective, non-discriminatory,

(dvs. Forsyningstilsynet) i sin endelige afgørelse tog stilling til, om Energinets nødtarif opfylder kravene i artikel 4, stk. 4¹⁷. Forsyningstilsynet konkluderede i afgørelsen af 31. maj 2019, at Energinets nødtarif var i overensstemmelse med kravene til ikke-transmissionstariffer i NC TAR artikel 4, stk. 4.

ACER har afgivet tilsvarende rapporter om anmeldte tarifstrukturer til flertallet af EU's medlemsstater. Det fremgår af ACERs rapport for Irland fra 2019, at Irland ønskede at fastsætte en ikke-transmissionstarif for en 150 km lang transmissionsledning, som var ejet af den irske TSO (Gas Networks Ireland (GNI)), men ikke var en del af dens regulerede aktiver. Transmissionsledningen transporterede gas fra produktionsfeltet til et entry-punkt til transmissionssystemet. Agenturen udtalte, at det var i overensstemmelse med NC TAR artikel 4, stk. 4, at kategorisere ledningen som en ikke-transmissionstjeneste.

Af artikel 6, stk. 1, i NC TAR fremgår, at referenceprismetoden skal fastsættes eller godkendes af den nationale reguleringsmyndighed. Den danske reguleringsmyndighed er Forsyningstilsynet.

Forordningen stiller således krav om, at tarifmetoder og tarifmetodejusteringer skal anmeldes til og godkendes særskilt af Forsyningstilsynet.

ACERS GAS TARGET MODEL

Agency for the Cooperation of Energy Regulators (ACER) er det europæiskeagentur for samarbejde mellem regulatorer. Det fremgår af ACERs Gas Target Model fra 2015 bl.a., at det er en vision for gasmarkedet at skabe større sammenhængende markedssystemer, da forskellig regulering af gasrørledningsinfrastrukturen ikke skal udgøre en barriere eller øge kompleksiteten for shipperne¹⁸:

Gas market vision

It is crucial that the right structural framework exists to allow functioning gas markets to emerge. The European gas market will consist of interconnected entry-exit zones with virtual trading points (virtual hubs). Shippers should be able to trade gas freely within each entry-exit zone, with the size of each zone being as large as the existing infrastructure allows (i.e. such that internal physical congestion does not unduly restrict gas trading within zones). As a general rule, entry-exit zones should not be defined on the basis of national boundaries but based on physical realities and market needs. Achieving the single gas market requires sufficient interconnection between markets, so the regulatory regime should include mechanisms that allow the market to signal where investment is needed and provide Transmission System Operators (TSOs) with a predictable framework for generating sufficient revenues to cover the costs of infrastructure. [...].

objec-tive and transparent and shall be charged to the beneficiaries of the non-transmission service. In this respect, therefore, the consultation document is not compliant with the NC TAR."

¹⁷ Jf. pkt. 3, side 2, i ovennævnte rapport fra ACER, hvor ACER anfører følgende: "The Agency recommends that, in its final decision, Forsyningstilsynet (the Danish National Regulatory Authority): [...]; include an assessment of the compliance of the non-transmission services against the criteria in Article 4(4) of the NC TAR."

¹⁸ European Gas Target Model Review and Update, ACER, January 2015, afsnit 2.4, side 14.

FORSYNINGSTILSYNETS BEGRUNDELSE FOR AFGØRELSEN

Denne sag drejer sig om, hvorvidt den anmeldte metode om etablering af en fælles markedszone er forenelig med gældende national og EU-retlig lovgivning, herunder netværkskoderne.

Forsyningstilsynet har i afgørelsen derfor taget stilling til følgende spørgsmål:

1. Om kapacitetstildeling i den anmeldte metode sker på ikke-diskriminerende betingelser,
2. om det er i overensstemmelse med gasforsyningsloven, at den anmeldte metode bemyndiger den danske transmissionssystemoperatør til også at udføre opstrømsaktiviteter,
3. om det er foreneligt med lov om Energinet, at transmissionsoperatøren foretager opstrømsaktiviteter i den selskabsstruktur, som er forudsat i anmeldelsen,
4. om den anmeldte metode, herunder Rådighedsaftalen, opfylder de krav til udøvelse af transmissions- og opstrømsaktiviteter, som følger af den relevante lovgivning, samt
5. om den anmeldte metode er forenelig med netværksreglerne.

Afgørelsen er truffet i medfør af gasforsyningslovens § 36 a, stk. 1, § 40, stk. 1, nr. 1, og § 28 c, stk. 2, § 11 i bekendtgørelse nr. 816 af 27. juni 2016 om økonomisk regulering af Energinet.dk samt § 2, stk. 1, nr. 1, i bekendtgørelse nr. 822 af 27. juni 2014 om regler for anmeldelse af priser og betingelser mv. for naturgasforsyning.

FORSYNINGSTILSYNETS INDLEDENDE BEMÆRKNINGER

Forsyningstilsynet bemærker indledningsvis, at den anmeldte fælles markedszone er en nyskabelse på det europæiske gasmarked. Modellen har derfor heller ikke været forudset hverken i den gældende nationale eller EU-retlige regulering på området.

Forsyningstilsynet fastholder, som også anført i tilsynets foreløbige udtalelse af 31. januar 2017, at hverken gasforsyningsloven eller gasforordningen, eller regler udstedt i medfør heraf, indeholder bestemmelser om "markedszoner" eller "markedsområder". Grundlæggende gælder, at enhver mod betaling har ret til at benytte transmissionsnet, og at tildeling af transmissionskapacitet skal tilbydes på transparente og ikke-diskriminerende vilkår, jf. gasforsyningslovens § 38, stk. 1, og gasforordningens artikel 16, stk. 2. Tilsvarende gælder for adgang til opstrømssystemet, jf. opstrømsbekendtgørelsens § 5, stk. 2.

Forsyningstilsynet vurderer derfor fortsat, at der som udgangspunkt ikke i lovgivningen er noget til hinder for at lægge markeder eller markedszoner sammen for eksempelvis at skabe mere tilgængelige, konkurrenceprægede og gennemsigtige markeder.

Forsyningstilsynet henviser til det i udtalelsen af 31. januar 2017 anførte om, at zonesammenlægninger og markedssammenlægninger pågår flere steder i Europa. F.eks. bestod det tyske gasmarked i 2010 af syv markedszoner, men markedet er siden blevet reduceret til ét markedsområde for kapacitetsbooking.

Forsyningstilsynet henviser desuden til gasforordningens 1. præambelbetragtning, hvoraf fremgår, at formålet med forordningen er at fremme handlen over grænserne, så

der bl.a. kan opnås effektiviseringsgevinster, konkurrencedygtige priser og at bidrage til øget forsyningssikkerhed, samt til 12. præambelbetragtning, hvoraf fremgår, at integrationen af markederne bør fremmes for at færdiggøre det indre marked for naturgas.

Den anmeldte fælles markedszone indeholder ikke et grænseoverskridende element, da den kun skal omfatte den danske del af Baltic Pipe og således ikke forbindelsen fra Danmark til Polen. Forsyningstilsynet vurderer dog, at lignende hensyn må gøre sig gældende for den danske del af Baltic Pipe. På baggrund af sagens oplysninger lægger Forsyningstilsynet til grund, at der ved en fælles markedszone bl.a. opnås effektiviseringsgevinster, en række synergier i driften af det samlede system, og et mere velfungerende og integreret gasmarked.

Også ACERs Gas Target Model fra 2015 (GTM) understøtter en udvikling, hvor de enkelte landes gasmarkeder løbende evalueres med henblik på fortsat markedsudvikling. Det fremgår desuden af GTM, at det er ACERs opfattelse, at for at nå visionen om at skabe større sammenhængende markedssystemer er det nødvendigt, at entry-exit zonerne bør være så store som infrastrukturen tillader, og som generel regel ikke defineres ud fra nationale grænser, men ud fra fysiske realiteter og markedsbehov. Mange af de formål, hensyn og beskyttelsesinteresser, som fremgår af henholdsvis gasforordningen og ACERs Gas Target Model, er efter Forsyningstilsynet opfattelse dermed varetaget ved Baltic Pipe Projektet og den foreslåede fælles markedszone.

Forsyningstilsynet vurderer derfor, at det har god støtte i den generelle markedsudvikling og EU's erklærede målsætninger, at der sker en forenkling af markedsadgangen, og tilstødende systemer lægges sammen, hvor det er muligt, og at der skabes bedre sikkerhed for forsyningen i fremtiden. Etableringen af en fælles markedszone er derfor i overensstemmelse med disse målsætninger.

Forsyningstilsynet bemærker i tillæg hertil, at på trods af, at den anmeldte fælleszone er en nyskabelse på det europæiske gasmarked, har fælleszonens forudsætning om at kunne købe transport gennem opstrøm og transmission som ét produkt med én tarif, i et vist omfang været beskrevet i en række tidligere afgørelser og udtalelser vedrørende Baltic Pipe. Både tilsynets udtalelse af 31. januar 2017, materialet fra Open Season processen i 2017, tilsynets godkendelse af 28. november 2017 af anmeldte parametre og tilsynets godkendelse af 31. maj 2019 af ny tarifmetode har alle indeholdt en række indikationer på, at det var hensigten, at Baltic Pipe-projektet i Danmark reguleringsmæssigt blev etableret som en fælleszonemodell med en uniform tarifmetode. Tilkendegivelserne indeholdt heri må efter tilsynets opfattelse antages at have bestyrket shipperes og investorers forventning om, at Baltic Pipe-projektet ville blive gennemført som anført i de pågældende udtalelser m.v.

Den anmeldte fælles markedszone betyder, at der vil blive skabt et nyt kapacitetsprodukt, der består af både en opstrømsdel (transport gennem EP II Grenørledningen) og en transmissionsdel (transport gennem det danske transmissionssystem). Forsyningstilsynets godkendelse af den anmeldte metode forudsætter derfor, at fælleszonemodellen, herunder den ved fælleszonen anmeldte selskabsstruktur og aktivitetsvaretagelse i Energinet, er forenelig med gældende national og EU-retlig lovgivning på området.

KRAV OM KAPACITETSTILDELING PÅ IKKE-DISKRIMINERENDE VILKÅR

Det følger af forbuddet mod diskrimination i henholdsvis gasforsyningslovens § 38, stk. 1, gasforordningens artikel 16, stk. 2, og opstrømsbekendtgørelsens § 5, stk. 2, at der ikke ved kapacitetstildelingen må diskrimineres mellem systembrugere i relation til fastsættelse af priser og betingelser.

Forsyningstilsynet tager ikke i nærværende afgørelse stilling til, hvorvidt den konkrete prissætning for kapacitetstildelingen opfylder kravet i de omtalte lovbestemmelser, da en sådan vurdering vil blive foretaget i tilsynets afgørelse vedrørende den af Energinet anmeldte tarifmetodejustering, som vil blive truffet særskilt, hvis det indgår som et led i anmeldelsen.

Da en række øvrige betingelser for kapacitetstildeling til Baltic Pipe imidlertid vil foregå i henhold til den anmeldte fælles markedszone, hvis den godkendes, skal Forsyningstilsynet også i nærværende sag vurdere, om adgangen til den fælles markedszone er i overensstemmelse med kravet om ikke-diskrimination.

Det fremgår af forarbejderne til gasforsyningslovens § 38, stk. 1, at kravet om ikke-diskrimination betyder, at selskaberne ikke må fastsætte betingelser over for egne tilknyttede selskaber, som favoriserer disse.

Forsyningstilsynet bemærker herefter, at adgangen til transmissionsdelen af Baltic Pipe vil være reguleret af de samme regler, som det eksisterende danske transmissionsnet. Den anmeldte fælleszone ændrer derved ikke på de betingelser for adgang til transmissionsnettet, som gælder i dag.

Kravet om ikke-diskrimination af systembrugere for så vidt angår adgang til opstrømsrørledninger og opstrømsanlæg reguleres af opstrømsbekendtgørelsens § 5, stk. 2.

Forsyningstilsynet har i baggrundsafsnittet om opstrømsanlæg ovenfor beskrevet den nuværende adgang for offshore gasproduktion i Danmark til Energinets transmissionssystem. Det fremgår, at netbrugere/shippere, der enten har produktion eller har erhvervet gas i det danske offshore-system og bringer det til det danske marked, er netbrugere/shippere i både det nuværende danske opstrømssystem, der drives af Danish Offshore Gas Systems A/S, og hos Energinet.

Indførelsen af et nyt virtuelt entry-punkt (Entry North Sea) til det danske entry-exitsystem vil betyde, at de netbrugere/shippere, der enten har produktion eller erhverver gas i det norske offshore-system, og bringer det til det danske marked, tilsvarende skal være netbrugere/shippere i både det norske opstrømssystem, der drives af Gassco, og hos Energinet. Dette er en konsekvens af, at offshore gasproduktion i Norge vil blive transporteret gennem Gasscos opstrømssystem, inden gassen kommer ind i EP II Grenrørledningen og herefter i det danske transmissionssystem.

Den fælles markedszone indebærer efter Forsyningstilsynets opfattelse derfor, at producenter og shippere af norsk gas ikke forskelsbehandles i forhold til producenter og shippere af dansk gas.

Forsyningstilsynet bemærker desuden, at de eksisterende opstrømsrørledninger, som drives af Danish Offshore Gas Systems, og den kommende EP II Grenrørledningen, som skal drives af et af Energinets datterselskaber, ikke kan betragtes som alternativer til hinanden, da rørledningerne transporterer gas fra forskellige produktionssteder.

Dernæst lægger Forsyningstilsynet vægt på, at opstrømsbekendtgørelsens regler om forhandlet adgang netop giver parterne mulighed for at forhandle individuelle vilkår for adgang til opstrømsrørledningsnettet. Den forhandlede tarif vil således i vidt omfang afspejle omstændighederne omkring etableringen og aftalegrundlaget for det konkrete opstrømsanlæg, herunder omkostninger til etablering, anlæggets alder, eventuelle afskrivninger mv. I den henseende er de eksisterende danske opstrømsrørledninger i Nordsøen og Baltic Pipe vidt forskellige.

Forsyningstilsynet vurderer på denne baggrund, at adgangen til den fælles markedszone er i overensstemmelse med kravet om ikke-diskrimination i henholdsvis gasforsyningslovens § 38, stk. 1, gasforordningens artikel 16, stk. 2, og opstrømsbekendtgørelsens § 5, stk. 2.

UDFØRELSE AF BÅDE TRANSMISSIONS- OG OPSTRØMSAKTIVITETER I ENERGINETS GASTRANSMISSION A/S

Gastransmission A/S er dansk transmissionssystemoperatør og har allerede i dag ansvaret for at drive de overordnede gastransmissionssystemer i Danmark. Ifølge Rådighedsaftalen skal Gas TSO, hvis den anmeldte fælleszonemodell godkendes, også varetage operatørrollen for EP II Grenrørledningen.

Forsyningstilsynet har derfor for det første vurderet, hvorvidt det er i overensstemmelse med gasforsyningsloven (og gasdirektivet), at Gas TSO driver opstrømsvirksomhed i den samme juridiske enhed, der i dag varetager og fremadrettet fortsat vil varetage transmissionsopgaven. Forsyningstilsynet har for det andet vurderet, hvorvidt selskabsstrukturen i anmeldelsen af den fælles markedszone er forenelig med lov om Energinet.

GASFORSYNINGSGLOVEN

Direktivets definition af "naturgasvirksomhed", jf. artikel 2, nr. 1, må forstås således, at naturgasvirksomheder kan varetage flere forskellige typer virksomhed og/eller aktiviteter.

Definitionen af "transmissionsselskab" i gasforsyningslovens § 6, nr. 28, indeholder ikke en regulering af eller begrænsninger i muligheden for, at TSO'en ud over TSO-funktionen varetager andre (naturgas)aktiviteter inden for samme juridiske enhed. Der er heller ikke i hverken loven eller direktivet fastsat bestemmelser, som indeholder krav om selskabsmæssig adskillelse af transmissionsaktiviteter og opstrømsaktiviteter.

Loven stiller derimod i § 10 b krav om, at transmissionsselskaber skal være ejermæssigt adskilt fra produktions- og handelsaktiviteter. Forsyningstilsynet finder, at dette krav er opfyldt, idet Energinet hverken alene eller sammen med andre kan udøve disse aktiviteter, jf. § 2, stk. 2, i lov om Energinet.

Det forhold, at der i gasforsyningsloven (og gasdirektivet) sondres mellem forskellige typer af aktiviteter og funktioner, indebærer efter Forsyningstilsynets opfattelse ikke i sig selv, at disse aktiviteter og funktioner ikke kan udøves inden for samme juridiske enhed. Forsyningstilsynet vurderer derimod, at reguleringen må forstås således, at hvor den ikke indeholder krav om selskabsmæssig adskillelse, som f.eks. i gasforsyningslovens § 10 b, vil varetagelse af flere forskellige funktioner i samme selskab som udgangspunkt være i overensstemmelse med reglerne. Forsyningstilsynet finder endvidere, at den anmeldte selskabsstruktur er sagligt begrundet i Energinets ønske om at sikre en effektiv drift ved at høste synergier, herunder ved at undgå dobbeltfunktioner til f.eks. personale og IT-systemer til balancering, fakturering osv.

LOV OM ENERGINET

Energinet kan i henhold til § 2, stk. 2, i lov om Energinet varetage en række forskellige opgaver. Det fremgår direkte af lovens § 2, stk. 2, at Energinet kan varetage både gastransmissionsvirksomhed samt gasopstrømsrørlednings- og gasopstrømsanlægsvirksomhed.

Hjemlen til, at Energinet kan varetage gasopstrømsrørledningsvirksomhed, blev som anført ovenfor indsat ved lov nr. 503 af 17. juni 2008 om ændring af lov om elforsyning mv., da det daværende "Skanled-projekt" nødvendiggjorde, at der blev skabt hjemmel til Energinets varetagelse af opstrømsrørledningsvirksomhed.

Hjemlen til, at Energinet kan varetage gasopstrømsanlægsvirksomhed, blev som også anført ovenfor indsat ved lov nr. 630 af 8. juni 2016 om ændring af lov om Energinet.dk mv., da lovændringen skulle skabe mulighed for, at Energinet kunne overtage de af DONG Energy ejede opstrømsrørledningsnet- og behandlingsanlæg.

Hverken Skanled-projektet eller overtagelsen af DONGs opstrømsrørledningsnet er på nuværende tidspunkt endt med at blive gennemført. Lovgiver har imidlertid i forbindelse med begge projekter forudsat, at Energinet kan varetage de pågældende aktiviteter, og derfor indsat specifikke hjemler hertil i § 2 i lov om Energinet.

Det fremgår herudover af lovens § 2, stk. 3, at Energinet efter godkendelse fra ministeren kan oprette datterselskaber. Lovgiver har således forudsat, at aktiviteterne omtalt i § 2, stk. 2, vil kunne udøves i den samme juridiske enhed, da det efter § 2, stk. 3, alene er en mulighed og ikke et krav, at der oprettes datterselskaber.

Forsyningstilsynet vurderer på den her baggrund, at det som udgangspunkt også er foreneligt med lov om Energinet, at Gas TSO'en som forudsat i anmeldelsen af den fælles markedszone foretager opstrømsaktiviteter i den nuværende selskabsstruktur. Forsyningstilsynet bemærker i tillæg til ovenstående vurderinger dog, at der, på trods af at selskabsstrukturen vurderes at være i overensstemmelse med henholdsvis gasforsyningsloven og lov om Energinet, samtidig gælder en række krav til Gas TSO'ens udøvelse af henholdsvis transmissions- og opstrømsaktiviteterne.

Kravene er følgende:

- Krav om mulighed for forhandlet adgang til opstrømsrørledningsnet og opstrømsanlæg i henhold til opstrømsbekendtgørelsen

- Krav om regnskabsmæssig adskillelse mellem transmissions- og opstrømsaktiviteter i henhold til § 12, stk. 1, i lov om Energinet
- Krav om markedsmæssighed af aftalen mellem Gasopstrøm og Gas TSO i henhold til gasforsyningslovens § 28 c
- Overholdelse af § 2, stk. 6, i lov om Energinet om placering af myndighedslignende opgaver

Forsyningstilsynet har derfor vurderet, om den anmeldte metode tillige opfylder de pågældende krav, jf. nedenfor. Forsyningstilsynet har i den forbindelse taget udgangspunkt i de oplysninger, der fremgår af henholdsvis anmeldelsen og det til anmeldelsen vedlagte udkast til rådhedsaftale.

INDGÅELSE AF EN RÅDIGHEDSAFТАLE FOR KAPACITETSTILDELING OG ANSVARFORDDELING FOR EP II GRENØRLEDNINGEN

FORHANDLET ADGANG TIL OPSTRØMSRØRLEDNINGSNET OG OPSTRØMSANLÆG

Den forhandlede adgang til opstrømsrørledningsnettet er særskilt reguleret, jf. gasforsyningslovens § 21 og opstrømsbekendtgørelsen. Bekendtgørelsen forudsætter bl.a., at der mod betaling er adgang til det danske opstrømsrørledningsnet for gasselskaber hjemmehørende i et EU-land, jf. bekendtgørelsens § 1, at der skal ske forhandling om adgang mellem ejer eller operatør af opstrømsrørledningsnettet og/eller opstrømsanlægget, jf. bekendtgørelsens § 3, og at der ved forhandling fastsættes ikke-diskriminerende priser og betingelser for adgang, jf. bekendtgørelsens § 5.

Bekendtgørelsen skelner ikke mellem eksisterende og nye opstrømsrørledninger, og den indeholder ikke undtagelses- eller overgangsbestemmelser. Bekendtgørelsen skelner heller ikke mellem forskellige ejerforhold. Bekendtgørelsen gælder derfor fuldt ud for en ny dansk opstrømsrørledning.

Som følge af det i Rådighedsaftalen anførte om, at der vil ske overdragelse af operatørrollen af EP II Grenørledningen fra Gasopstrøm til Gas TSO, vil det være Gas TSO, som skal udbyde forhandlet tredjepartsadgang på ikke-diskriminerende priser og vilkår.

Det fremgår af anmeldelsen, at hvis Gas TSO måtte modtage en ansøgning om adgang til EP II Grenørledningen alene, vil Gas TSO være forpligtet til at behandle ansøgningen i overensstemmelse med reglerne i opstrømsbekendtgørelsen. Energinet har desuden i sine bemærkninger af 27. oktober 2021 til Forsyningstilsynet bekræftet, at muligheden for forhandlet tredjepartsadgang til EP II Grenørledningen og efterfølgende reguleret tredjepartsadgang til transmissionsnettet fortsat vil eksistere som alternativ til den anmeldte fælles markedszone.

Det er Forsyningstilsynets vurdering, at etableringen af den fælles markedszone og indgåelse af Rådighedsaftalen er forenelig med reglerne om forhandlet adgang i opstrømsbekendtgørelsen.

Forsyningstilsynet har i vurderingen lagt vægt på, at muligheden for forhandlet adgang efter opstrømsbekendtgørelsen vil bestå også efter etableringen af en fælles

markedszone. Tilsynet har desuden lagt vægt på, at kravet i opstrømsbekendtgørelsen er, at der skal være adgang til opstrømsrørledningsnettet for tredjeparter på ikke-diskriminerede priser og betingelser, men at bestemmelsen derimod ikke kræver eller forudsætter, at denne adgang skal være den mest favorable, eller at det skal være den eneste mulige adgang.

KRAV OM REGNSKABSMÆSSIG ADSKILLELSE

§ 12, stk. 1, i lov om Energinet, som implementerer gasdirektivets artikel 31, stk. 3, indeholder krav om regnskabsmæssig adskillelse for så vidt angår de forskellige aktiviteter, som Energinet varetager. Der stilles efter bestemmelsen således ikke kun krav om regnskabsmæssig adskillelse af det enkelte selskab.

Heraf følger, at hvis Gas TSO'en skal varetage andet og mere end, hvad der i § 12, stk. 1, på aktivitetsniveau falder ind under "systemansvar for transmission", skal der således føres separate regnskaber og specificering af indtægter for hver af de pågældende aktiviteter.

Den anmeldte model forudsætter derfor, at opstrømsdelen og transmissionsdelen økonomisk holdes adskilt.

Det er således en betingelse for metodeanmeldelsens overensstemmelse med lovgivningen, at omkostninger og indtægter fra henholdsvis opstrømsaktiviteter og transmissionsaktiviteter kan identificeres og behandles særskilt i forhold til regnskabsførelse mv. Den regnskabsmæssige adskillelse skal også sikre, at der ikke sker krydssubsidiering, konkurrenceforvridning eller forskelsbehandling.

Energinet har i anmeldelsen anført, at de krav, der stilles til de regnskabsmæssige forhold, overholdes i forhold til metodeanmeldelsen, herunder i rådighedsaftalen.

Forsyningstilsynet lægger til grund, at det af Energinet i anmeldelsen anførte må forstås således, at de to aktiviteter økonomisk set holdes adskilt uanset, at både opstrømsdelen og transmissionsdelen vil blive placeret i det samme datterselskab (Gastransmission A/S). Forsyningstilsynet bemærker imidlertid, at Energinet i anmeldelsen kun overordnet har anført, at kravene vil blive overholdt, men at Energinet ikke nærmere har redegjort for den regnskabsmæssige håndtering af den foreslåede selskabsstruktur.

Forsyningstilsynet vil i forlængelse af godkendelsen, og som led i sine tilsynsopgaver, anmode Energinet om at indsende dokumentation for, at Energinet ved udøvelsen af aktiviteterne overholder kravet om regnskabsmæssig adskillelse i lov om Energinet. Forsyningstilsynet vil på baggrund af afrapporteringen vurdere den konkrete anvendelse af den anmeldte metode.

RÅDIGHEDSAFTALENS FORENELIGHED MED GASFORSYNINGSLovens § 28 C

Det er i anmeldelsen og Rådighedsaftalen forudsat, at Gas TSO får overdraget rådigheden over EP II Grenrørledningen fra Gasopstrøm, og herefter varetager driften mv. af ledningen. Både Gas TSO og Gasopstrøm er enheder i det af Energinet helejede datterselskab Gastransmission A/S.

Gasforsyningslovens § 28 c, stk. 1, finder anvendelse på aftaler, som bevillingspligtige selskaber og Energinet indgår med andre selskaber, herunder koncernforbundne selskaber. Efter lovens § 28 c, stk. 3, finder bestemmelsen i stk. 1 tilsvarende anvendelse for aftaler, der indgås af Energinet eller denne virksomheds helejede datterselskaber.

Forsyningstilsynet bemærker, at gasforsyningslovens § 28 c, stk. 3, jf. stk. 1, ikke efter ordlyden finder anvendelse på Rådighedsaftalen, da aftalen ikke indgås mellem selskaber, herunder koncernforbudne selskaber eller datterselskaber.

Forsyningstilsynet finder dog, at kravet om markedsmæssighed må gælde, selv om der er tale om en aftale og betaling mellem to enheder i samme selskab, da hensynet bag lovens § 28 c er at hindre, at bevillingspligtige selskaber ved at købe for dyrt eller sælge for billigt overfører midler imellem interesseforbundne selskaber. Forsyningstilsynet har i denne vurdering lagt vægt på, at der er forskellige brugere af aktiviteterne i de to enheder. Hvis aftalen mellem Gas TSO og Gasopstrøm ikke indgås på markedsmæssige vilkår, vil det kunne have betydning for bl.a. spørgsmålet om prisen ved en forhandlet adgang til EP II Grenrørledningen og for spørgsmålet om tariffastsættelsen for markedszonen (som Energinet har indgivet en separat anmeldelse for). En sådan forståelse synes i øvrigt også forudsat i Energinets anmeldelse, jf. det ovenfor i afsnittet "Anmeldelsens indhold" gengivne om, at det er Energinets opfattelse, at Rådighedsaftalen, herunder den pris, der skal betales af Gas TSO til Gasopstrøm for rådigheden, opfylder kravet om markedsmæssighed i gasforsyningslovens § 28 c.

Spørgsmålet er herefter om Rådighedsaftalen, herunder det "cost+ princip", som Gas TSO skal betale til Gasopstrøm for rådigheden over kapaciteten og fleksibiliteten i EP II Grenrørledningen, er en aftale på markedsmæssige vilkår, jf. gasforsyningslovens § 28 c, stk. 1.

Forsyningstilsynet bemærker hertil, at tilsynets generelle opfattelse er, at en kostplus-metode vil være egnet til at opfylde dokumentationskravet af markedsmæssighed.

Beskrivelsen af prisaftalen i henholdsvis anmeldelsen og Rådighedsaftalen udgør efter Forsyningstilsynets opfattelse dog kun en beskrivelse af de overordnede principper, som prissætningen vil foregå efter. Det fremgår således, at cost+ princippet betyder, at den pris, som Gas TSO skal betale til Gasopstrøm, udgøres af omkostningerne ved investering og drift af EP II Grenrørledningen med tillæg af en rimelig forrentning af den investerede kapital, at såfremt Gas TSO ikke køber den fulde kapacitet og fleksibilitet i EP II Grenrørledningen, men en del af denne sælges til anden side, skal Gas TSOs samlede tarifbetaling reduceres tilsvarende, og at Gasopstrøm derfor aldrig vil kunne tjene mere end omkostningerne ved EP II Grenrørledningen med tillæg af en rimelig forrentning af den investerede kapital.

Forsyningstilsynet lægger til grund, at disse overordnede principper vil blive udmøntet i konkrete aftaler mellem Gas TSO og Gasopstrøm om prissætningen. Forsyningstilsynet lægger desuden til grund, at der endnu ikke er udarbejdet sådanne aftaler, da parterne på nuværende tidspunkt ikke kender de præcise omkostninger for investering og drift af EP II Grenrørledningen. Forsyningstilsynet henviser i den forbindelse til, at Rådighedsaftalens bilag 4.1, som efter det i aftalen oplyste indeholder principperne for beregning

af prisen for råderetten af EP II Grenrørledningen, ikke er vedlagt anmeldelsen. Dette skyldes, at den endnu ikke er udarbejdet, da arbejdet med Rådighedsaftalen endnu ikke er nået til den detaljeringsgrad.

Forsyningstilsynet anmoder Energinet om at indsende de(n) kommende prisaf tale(r) til Forsyningstilsynet som dokumentation for, at Rådighedsaftalen, herunder prissætningen, opfylder kravet om markedsmæssighed i gasforsyningslovens § 28 c, stk. 1, jf. stk. 2. Prisaftalen bedes indsendt senest 10 dage efter, at aftalen eller aftalerne er endeligt indgået mellem Gasopstrøm og Gas TSO.

Forsyningstilsynet vil i forlængelse af godkendelsen, og som led i sine tilsynsopgaver, anmode Energinet om at indsende dokumentation for, at den ved metoden forudsatte Rådighedsaftale indgås på markedsmæssige vilkår, jf. gasforsyningslovens 28 c. Forsyningstilsynet vil på baggrund af af rapporteringen vurdere den konkrete anvendelse af den anmeldte metode.

RÅDIGHEDSAFTALENS FORENELIGHED MED § 2 I BEKENDTGØRELSE OM ØKONOMISK REGULERING AF ENERGINET.DK

I priserne for de aktiviteter, som Energinet varetager efter § 2, stk. 2 og 3, i lov om Energinet, kan Energinet kun indregne nødvendige omkostninger ved effektiv drift og nødvendig forrentning af kapital, jf. § 2 i bekendtgørelse nr. 816 af 27. juni 2016 om økonomisk regulering af Energinet.dk.

Som anført umiddelbart ovenfor betyder cost+ princippet ifølge anmeldelsen og Rådighedsaftalen, at den pris, som Gas TSO skal betale til Gasopstrøm, udgøres af omkostningerne ved investering og drift af EP II Grenrørledningen med tillæg af en rimelig forrentning af den investerede kapital. Energinet har ikke i anmeldelsen redegjort nærmere for den konkrete udmøntning af cost+ princippet. Forsyningstilsynet lægger som ovenfor anført til grund, at princippet vil blive udmøntet i konkrete aftaler mellem Gas TSO og Gasopstrøm, men at disse aftaler endnu ikke er udarbejdet.

Forsyningstilsynet anmoder Energinet om at indsende de(n) kommende prisaf tale(r) til Forsyningstilsynet som dokumentation for, at cost+ princippet er i overensstemmelse med § 2 i bekendtgørelse om økonomisk regulering af Energinet.dk. Aftalen bedes indsendt senest 10 dage efter, at aftalen eller aftalerne er endeligt indgået mellem Gasopstrøm og Gas TSO.

RÅDIGHEDSAFTALENS FORENELIGHED MED § 2, STK. 6, I LOV OM ENERGINET

Det fremgår af § 2, stk. 6, i lov om Energinet, at myndighedslignende opgaver ikke kan varetages i datterselskaber. Da det fremgår af Rådighedsaftalen, at Gas TSO varetager behandling af ansøgninger om tildeling af tredjepartsadgang til opstrømsrørledningen, har Forsyningstilsynet vurderet, hvorvidt § 2, stk. 6, er til hinder for, at Gas TSO varetager denne opgave.

Forsyningstilsynet vurderer ikke, at behandling af de pågældende ansøgninger skal betragtes som en myndighedslignende opgave. Lovens § 2, stk. 6, er derfor ikke til hinder for, at Gas TSO varetager denne opgave.

Forsyningstilsynet har i vurderingen lagt vægt på, at adgangen til opstrømsrørledningsnet- og anlæg ikke meddeles ved en myndighedsafgørelse, men derimod efter opstrømsbekendtgørelsen og skal forhandles mellem ejer eller operatør og ansøger, jf. bl.a. bekendtgørelsens §§ 3 og 5, og at "ejer eller operatør" af et opstrømsrørledningsnet- eller anlæg kan være en privat virksomhed såvel som en selvstændig offentlig virksomhed (SOV).

Forsyningstilsynet vil i forlængelse af godkendelsen, og som led i sine tilsynsopgaver, anmode Energinet om at indsende dokumentation for, at prissætningen i Rådighedsaftalen alene omfatter nødvendige omkostninger ved effektiv drift og nødvendig forrentning af kapital, jf. § 2 i bekendtgørelse om økonomisk regulering af Energinet.dk. Forsyningstilsynet vil på baggrund af afrapporteringen vurdere den konkrete anvendelse af den anmeldte metode.

DEN ANMELDTE FÆLLES MARKEDSZONES FORENELIGHED MED NETVÆRKSREGLERNE

NC BAL

Det fremgår af NC BAL artikel 2, nr. 1, at forordningen finder anvendelse på balanceringszoner inden for Unionens grænser. En balanceringszone er i forordningen defineret som et entry-exitsystem, for hvilket, der gælder en specifik balanceringsordning, og som kan omfatte distributionssystemer eller dele heraf, jf. artikel 3, nr. 1.

Balancering er i artikel 3, nr. 2, defineret som en handling, som foretages af transmissionssystemoperatøren for at ændre gasstrømmene ind i eller ud af transmissionsnettet, dog ikke handlinger i forbindelse med gas, der ikke er registreret som udtræk fra systemet, og gas, som transmissionssystemoperatøren bruger til systemets drift.

Det følger heraf, at forordningens regler om balancering omfatter balancering af transmissionsnettet.

Det danske transmissionssystem er omfattet af forordningens anvendelsesområde og skal leve op til kravene heri. Opstrømsrørledninger er derimod ikke omfattet af forordningens krav.

Forsyningstilsynet har derfor overvejet, om Gas TSO'en som følge af selskabsstrukturen i den anmeldte fælles markedszone vil kunne udnytte også opstrømsdelen til balancering og derved opnå fordele, som ikke var tiltænkt TSO'en efter reglerne om balancering i NC BAL.

Som følge af den tekniske opbygning af EP II Grenrørledningen vil det imidlertid være teknisk umuligt at foretage balancering i opstrømsdelen. Dette beror på, at der ikke er en ventil ved sammenkoblingspunktet mellem EP II Grenrørledningen og Europipe II, hvorfor Gas TSO ikke har mulighed for at måle en eventuel ubalance i opstrømsdelen. Det er derfor ikke teknisk muligt at udstrække balancering til opstrømsdelen.

Det bemærkes desuden, at Forsyningstilsynet ved afgørelse af 6. december 2021 har godkendt tillæg til balancemodellen på gasområdet anmeldt af Energinet.

NC CAM

Det fremgår af artikel 1 i NC CAM, at forordningen vedrører gastransmissionssystemer og indeholder bestemmelser om, hvordan transmissionssystemoperatører, der støder op til hinanden, samarbejder om at fremme kapacitetssalg. Af artikel 2, stk. 1, fremgår, at forordningen gælder for sammenkoblingspunkter, og at den tillige kan finde anvendelse på entrypunkter fra og exitpunkter til tredjelande, hvis den relevante nationale reguleringsmyndighed har truffet afgørelse derom. "Sammenkoblingspunkt" er i artikel 3, nr. 2, defineret som *"et fysisk eller virtuelt punkt, som forbinder entry- og exitsystemer, der støder op til hinanden, eller et entry- og exitsystem med en sammenkoblingslinje, hvis disse punkter er omfattet af reservationsprocedurerne for netbrugere."*

Forsyningstilsynet vurderer, at NC CAM efter sin ordlyd ikke finder anvendelse på den anmeldte fælles markedszone. Forsyningstilsynet har ved vurderingen lagt vægt på, at markedszonen ikke omfatter to transmissionssystemer eller transmissionssystemoperatører, der støder op til hinanden, som forudsat i artikel 1.

Hverken sammenkoblingen mellem EP II Grenrørledningen og det danske transmissionssystem eller sammenkoblingen mellem EP II Grenrørledningen og Europipe II vurderes således at være omfattet af forordningens regler.

NC TAR

Energinet SOV har i overensstemmelse med forordningens artikel 6 den 3. januar 2022 indgivet en separat anmeldelse om tarifmetodejusteringer.

Det er som anført ovenfor Forsyningstilsynets opfattelse, at en vurdering af den regulatoriske kategorisering af opstrømsaktiviteterne forbundet med EP II Grenrørledningen er en væsentlig forudsætning for, om den fælles markedszone kan godkendes som anmeldt. Forsyningstilsynet vil derfor vurdere dette spørgsmål i nærværende afgørelse.

Ikke-transmissionstjenester er i artikel 3, nr. 15, i NC TAR defineret som *"andre regulerede tjenester end transmissionstjenester og andre tjenester end dem, der reguleres af forordning (EU) nr. 312/2014, og som leveres af transmissionssystemoperatøren"*.

Det er Gas TSO, som vil drive EP II Grenrørledningen. Forsyningstilsynet vurderer derfor, at sidste led af definitionen af en ikke-transmissionstjeneste er opfyldt.

Spørgsmålet er herefter, om opstrømsaktiviteterne i EP II Grenrørledningen i øvrigt opfylder betingelserne for at være ikke-transmissionstjenester.

Forsyningstilsynet bemærker, at gasforordningens artikel 2 og gasdirektivets artikel 2 tydeligt sonderer mellem henholdsvis transmission og opstrømsrørledningsnet, og at opstrømsaktiviteter som det klare udgangspunkt må betragtes som en ikke-transmissionstjeneste.

Hertil kommer, at ACER i udtalelse af 10. april 2019 til Irland anerkendte, at en 150 km lang transmissionsledning, som var ejet af den irske TSO, men ikke var en del af TSO'ens regulerede aktiver, kunne betragtes som en ikke-transmissionstjeneste. Ledningen transporterede gas fra et gasproduktionsfelt til et entry-punkt for transmission og var derved en tjeneste, som var sammenkoblet med transmissionsnettet.

Det fremgår herudover af ACERs rapport af 13. december 2018 om den danske tarifstruktur, at ACER anser Energinets nuværende nødtarif, hvori der bl.a. indgår kapacitetsrettigheder i opstrømsystemet, for en ikke-transmissionstarif i henhold til artikel 4, stk. 4.

På baggrund af ovenstående er det Forsyningstilsynets vurdering, at omkostninger forbundet med opstrømsaktiviteter i EP II Grenrørledningen udgør omkostninger ved ikke-transmissionstjenester, jf. NC TAR artikel 4, stk. 4, jf. artikel 3, nr. 15. En sådan forståelse er også lagt til grund i den aftale mellem Danmark og Norge, der fastlægger, at EP II Grenrørledningen kan etableres fra et opkoblingspunkt fra Europipe II til Danmark. EP II Grenrørledningen er defineret som opstrøm i den pågældende aftale.

Omkostningerne forbundet med opstrømsaktiviteter i EP II Grenrørledningen kan derfor opkræves som ikke-transmissionstjenestetariffer, jf. NC TAR artikel 4, stk. 4. Forsyningstilsynet bemærker dog afslutningsvis, at tilsynet ikke derved har taget stilling til de anmeldte tarifmetodejusteringer.

Forsyningstilsynet vil således træffe en særskilt afgørelse om, hvorvidt de anmeldte tarifmetodejusteringer lever op til kravene i NC TAR og derved kan godkendes. Forsyningstilsynet har derfor heller ikke fundet anledning til at anmode Energinet om at supplere anmeldelsen af etableringen af den fælles markedszone, som behandles i nærværende sag, med beregninger vedrørende de økonomiske konsekvenser af den anmeldte tarifmetode for Baltic Pipe, herunder en redegørelse for potentielle alternativer. Der vil i Forsyningstilsynets kommende afgørelse om tariffastsættelsen blive taget stilling hertil, hvis det indgår som et led i anmeldelsen.

SAMMENFATNING

Forsyningstilsynet vurderer, at det som udgangspunkt er foreneligt med gældende national og EU-retlig lovgivning, at der etableres en fælles markedszone, hvorefter Gas TSO varetager både transmissions- og opstrømsaktiviteter i datterselskabet Gastransmission A/S.

På den baggrund kan Forsyningstilsynet godkende den anmeldte fælles markedszone for den danske del Baltic Pipe med et nyt virtuelt entry-punkt ved North Sea Entry samt et nyt entry-/exitpunkt ved Faxe. Forsyningstilsynet godkender samtidig indgåelse af en Rådighedsaftale som foreslået i anmeldelsen og at det nye entry-punkt bliver omfattet af den dansk/svenske balancezone.

Forsyningstilsynet vil i forlængelse af godkendelsen, og som led i sine tilsynsopgaver anmode Energinet om at indsende dokumentation for, 1) at Energinet ved udøvelsen af aktiviteterne overholder kravet om regnskabsmæssig adskillelse i § 12, stk. 1, i lov om Energinet, 2) at den ved metoden forudsatte Rådighedsaftale indgås på

markedsmessige vilkår, jf. gasforsyningslovens § 28 c, og 3) at prissætningen i Rådighedsaftalen alene omfatter nødvendige omkostninger ved effektiv drift og nødvendig forrentning af kapital, jf. § 2 i bekendtgørelse nr. 816 af 27. juni 2016 om økonomisk regulering af Energinet.dk. Forsyningstilsynet vil på baggrund af afrapporteringen vurdere den konkrete anvendelse af den anmeldte metode.

Fristen for Energinets indsendelse af årsrapporter og øvrige regnskaber for transmissions- og opstrømsaktiviteter, jf. § 12, stk. 1, i lov om Energinet, jf. § 11, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 816 af 27. juni 2016 om økonomisk regulering af Energinet.dk, fastsættes til senest den 1. juni 2023.

Fristen for Energinets indsendelse af dokumentation for prissætningen i Rådighedsaftalen, fastsættes til senest 10 dage efter, at aftalen eller aftalerne er endeligt indgået mellem Gasopstrøm og Gas TSO.

Forsyningstilsynet vil på baggrund af afrapporteringen tage stilling til, om den indsendte dokumentation giver tilsynet anledning til at foretage sig yderligere.

OFFENTLIGGØRELSE AF AFGØRELSEN

Denne afgørelse vil blive offentliggjort på forsyningstilsynets hjemmeside, jf. § 42 b i gasforsyningsloven.

KLAGEVEJLEDNING

Eventuel klage over denne afgørelse kan indbringes for Energiklagenævnet, jf. § 51 i lovbekendtgørelse nr. 126 af 6. februar 2020 om gasforsyning. Klagen skal være skriftlig og være indgivet inden 4 uger efter, at Forsyningstilsynets afgørelse er meddelt.

Klagen indgives til:

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

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

Med venlig hilsen

Carsten Smidt

Direktør