

(Elforsyning)

Frederiksborggade 15

1360 København K

Tlf 33 95 57 85

Fax 33 95 57 99

www.ekn.dk

ekn@ekn.dk

KLAGE FRA Eltra amba, Fredericia, over
AFGØRELSE FRA Energitilsynet af 26. maj 2003
OM Dækning af omkostninger ved kompenserende kabellægning i forbindelse med etableringen af 400 kV-forbindelsen mellem Trige og Vendsysselværket

12. maj 2004

J.nr.: 11-168

Eksp.nr.: 15080

TAT

NÆVNETS Formand, professor, cand.jur. Christen Boye Jacobsen
SAMMEN- Næstformand, professor, dr.polit. Chr. Hjorth-Andersen
SÆTNING Professor, dr.scient.adm. Ole Jess Olsen
I SAGEN Lektor, cand.jur. & Ph.D. Bent Ole Gram Mortensen
Direktør, cand.polyt. Poul Sachmann

Eltra amba har ved brev af 20. juni 2003 klaget over Energitilsynets afgørelse af 26. maj 2003. Ved afgørelsen bestemte tilsynet, at Eltra ikke kan indregne transmissionsselskabet NV Net Amba's eventuelle tab i Eltra's nettariffer i medfør af elforsyningslovens § 21, stk. 2.

Energiklagenævnet skal i det væsentlige tage stilling til, om et transmissions-selskab har ret og pligt til at udføre ikke-lovpligtige ydelser gratis, herunder om dette også gælder, når der foretages samfundsmæssigt ønskelige netfornyelser og -opgraderinger af hensyn til den langsigtede forsyningssikkerhed.

Energitilsynet er den 17. juli 2003 fremkommet med en redegørelse, som har været forelagt Eltra og NV Net Amba.

Det fremgår af sagen, at NV Net Amba ejer, driver, udbygger og vedligeholder 150 kV-nettet med luftledninger, kabler og transformerstationer i det nordjyske område.

Den påklagede afgørelse

Energitilsynet traf den 26. maj afgørelse i sagen:

”1. I forbindelse med ministerens godkendelse af 400 kV-forbindelsen mellem Vendsysselværket og Trige har Eltra givet tilsgagn om en række saneringer af 150 kV-nettet i NV Nets område. NV Net skal i perioden 2003-2009 nedtage nogle 150 kV-forbindelser og erstatte dem med kombinerede 400/150 kV-fremføringer eller 150 kV-kabler.

2. Saneringen har baggrund i en saneringsplanlægning mellem elskaberne og Nordjyllands amt, hvor 400 kV forbindelsen mellem Vendsysselværket og Trige er begrundet i, at med højspændingsforbindelsen vil forsyningssikkerheden være sikret. Eltra etablerer og ejer 400 kV-forbindelsen.

3. Ved brev af 4. april 2003 har Eltra Transmission anmeldt en aftale mellem Eltra og NV Net, således at NV Net holdes skadesløs for de afledte investeringer i 150 kV-nettet som 400 kV-forbindelsen Vendsysselværket-Trige medfører.

4. Aftalen indebærer, at Eltra dækker NV Nets eventuelle tab ved de afledte 150 kV investeringer, som 400 kV-forbindelsen Vendsysselværket-Trige medfører.

5. Af elforsyningslovens § 21, stk. 2 fremgår, at økonomi- og erhvervsministeren kan fastsætte nærmere regler om vilkår for etablering af nye transmissionsnet samt væsentlige ændringer i bestående net, herunder at transmissionsvirksomheder, kan forpligtes til at dække de meromkostninger som andre transmissions- og netvirksomheder bliver påført, når de skal gennemføre kabellægninger i forbindelse med etablering af 400 kV-transmissionsnet.

6. Eltra anmoder i brevet Energitilsynet om - i forbindelse med behandlingen af aftalen - at tage stilling til, om Eltra kan indregne omkostninger ved NV Nets eventuelle tab i indtægtsrammen i henhold til § 16, stk. 1, nr. 2 i bek. 1182 [af 15. december 2000] om indtægtsrammer og åbningsbalancer for transmissionsvirksomheder med elforsyningsnet over 150 kV.

7. Af bekendtgørelsens § 16, stk. 1, nr. 2 fremgår, at meromkostninger ved gennemførelse af kabellægning eller omstruktureringer, som andre transmissions- og netselskaber påføres i forbindelse med etablering af 400 kV-transmissionsnet, og som virksomheden efter elforsyningsloven eller regler udstedt i medfør heraf er forpligtet til at dække kan indregnes i indtægtsrammen med de faktiske beløb.

8. Økonomi- og Erhvervsministeren har dog ikke udnyttet sin bemyndigelse jf. elforsyningslovens § 21, stk. 2 til at fastsætte regler for, hvorvidt og i hvilket omfang transmissionsvirksomheder, der gennemfører udbygninger eller omlægninger af transmissionsnet beregnet for spændinger på 400 kV kan forpligtes at dække de meromkostninger andre transmissions- og netvirksomheder bliver påført, når de skal gennemføre kabellægninger i forbindelse med etablering af 400 kV-transmissionsnettet.

9. Energitilsynets godkendelse af aftalen oplyses at være en betingelse for, at NV Net kan indgå aftaler med finansieringsinstitutter.

12. maj 2004

J.nr.: 11-168

Eksp.nr.: 15080

TAT

Side 2 af 25

Afgørelse

Det meddeles Eltra og NV Net

at Energitilsynet finder, at NV-net - for så vidt angår de ledningsstrækninger og anlæg, der er omfattet af aftalen - hos Eltra System alene kan opkræve et beløb svarende til indtægtsrammen for den del af nettet, der stilles til rådighed for systemansvaret opgjort efter bestemmelserne i bek. 944 om indtægtsrammer og åbningsbalancer for netvirksomheder og transmissionsvirksomheder med elforsyningsnet på 150 kV og derunder, idet bemyndigelsen til at fastsætte regler i medfør af elforsyningslovens § 21, stk. 2, jf. § 16, stk. 1, nr. 2 i bek. 1182 om indtægtsrammer og åbningsbalancer for transmissionsvirksomheder med elforsyningsnet over 150 kV ikke er udnyttet.

at Energitilsynet finder, de eventuelt øgede faktiske omkostninger ikke kan indgå i Eltra Transmissions indtægtsramme, idet de ledningsstrækninger og anlæg, der er omfattet af aftalen ejes og drives af NV Net.

Sagsfremstilling

10. Ved brev af 4. april 2003 har Eltra anmeldt en aftale mellem Eltra og NV Net vedrørende Eltras betaling af NV Nets meromkostninger i forbindelse med 400 kV-forbindelsen Vendsysselværket-Trige. Aftalen, der er indgået med henvisning til elforsyningslovens § 21, stk. 2, indebærer, at Eltra dækker NV Nets eventuelle tab ved de afledte 150 kV investeringer.

11. Aftalens formål er, jf. aftalens § 1, at sikre at den økonomiske risiko ved investeringen i anlæggene ikke bæres af NV Net. Dette sikres ved, at Eltra påtager sig at dække eventuelle tab som NV Net måtte få.

12. Tabene opgøres på følgende måde:

NV Nets indtægter fra anlæggene (defineret som afskrivninger efter incitamentregulering plus forrentning af anlægsværdien med energitilsynets fastlagte rente plus de ændringer i forrentningen af øvrige netaktiver, som den afledte ændring i soliditetsgraden medfører)

fratrullet

NV Nets omkostninger til anlæggene (defineret som NV Nets faktiske omkostning til forrentning af anlægsværdien + afskrivninger af anlæggene over 40 år).

I dette tab modregnes alle tidligere overskud på anlæggene samt forrentningen af disse overskud, hvorved det tab, Eltra skal betale, fremkommer.

13. Eltra anmoder i brevet Energitilsynet om at tage stilling til, om Eltra kan indregne omkostninger ved NV Nets eventuelle tab i indtægtsrammen i henhold til § 16, stk. 1, nr. 2 i bek. 1182 om indtægtsrammer og åbningsbalancer for transmissionsvirksomheder med elforsyningsnet over 150 kV.

14. Energitilsynets godkendelse af aftalen er en forudsætning for, at NV Net kan indgå aftaler med finansieringsinstitutter, oplyses det.

12. maj 2004

J.nr.: 11-168

Eksp.nr.: 15080

TAT

Side 3 af 25

15. Af bek. 1182 om indtægtsrammer for transmissionsvirksomheder med elforsyningsnet over 150 kV fremgår af § 16, stk. 1, nr. 2, at i indtægtsrammen kan indregnes meromkostninger ved gennemførelse af kabellægning eller omstruktureringer, som andre transmissions- og netselskaber påføres i forbindelse med etablering af 400 kV-transmissionsnet, og som virksomheden efter elforsyningsloven eller regler udstedt i medfør heraf er forpligtet til at dække.

16. Beregninger viser, at der ikke forventes tab, men overskud, når indtægtsrammen af NV Net opkræves efter bestemmelserne i bek. 944 om indtægtsrammer og åbningsbalancer for netvirksomheder og transmissionsvirksomheder med elforsyningsnet på 150 kV og derunder.

17. Energistyrelsen har den 7. marts 2001 godkendt 400 kV forbindelsen Vendsysselværket-Trige med tilhørende 150 kV forbindelser og stationsanlæg og den 27. januar 2003 godkendt 150 kV forbindelser og stationer i Aalborg.

18. Med hensyn til lovhjemmel, fremgår det af elforsyningslovens § 21, stk. 1, at nye transmissionsnet og på over 100 kV kan kun foretages efter forudgående tilladelse fra økonomi- og erhvervsministeren. [1]

19. Af elforsyningslovens § 21, stk. 2 fremgår, at økonomi- og erhvervsministeren kan fastsætte nærmere regler om vilkår for etablering af nye transmissionsnet samt væsentlige ændringer i bestående net, herunder at de transmissionsvirksomheder, kan forpligtes til at dække de meromkostninger som andre transmissions- og netvirksomheder bliver påført, når de skal gennemføre kabellægninger i forbindelse med etablering af 400 kV-transmissionsnet.

20. Energistyrelsen har udarbejdet et notat [af 17. februar 2003] til belysning af, om bestemmelsen i elforsyningslovens § 21, stk. 2, kunne finde anvendelse på tidspunktet for godkendelse af etablering af 400 kV forbindelsen mellem Vendsysselværket og Trige, selv om ministeren ikke havde udarbejdet en bekendtgørelse i medfør af bestemmelsen.

21. Energistyrelsen konkluderer i notatet, at der på tidspunktet for godkendelse af den nævnte 400 kV forbindelse kunne stilles vilkår om kompenserende saneringer direkte i medfør af lovens § 21, stk. 2, og at Energistyrelsens tilladelse af 7. marts 2001 indeholdt et sådant vilkår.

Begrundelse

22. Net- og Transmissionsvirksomhedernes indtægtsrammer angiver de beløb virksomhederne kan opkræve hos brugerne.

23. Indtægtsrammerne fastsættes med henblik på dækning af de i elforsyningslovens § 69, stk. 1 nævnte omkostninger ved effektiv drift af virksomhederne. Driftsomkostninger og afskrivninger underkastes effektivitetskrav.

12. maj 2004

J.nr.: 11-168

Eksp.nr.: 15080

TAT

Side 4 af 25

¹ Energiklagenævnets fodnote: Ordlyden af elforsyningslovens § 21, stk. 1, er gengivet i nærværende afgørelses afsnit 'Retsgrundlaget'.

24. I indtægtsrammerne indgår imidlertid ud over omkostningerne, der underkastes effektivitetskrav en række omkostninger, hvis størrelse virksomhederne ingen indflydelse har på. Disse omkostninger indregnes med de faktiske beløb.

25. Af § 16, stk. 1, nr. 2 i bek. 1182 om indtægtsrammer for transmissionsvirksomheder med elforsyningsnet over 150 kV fremgår, at meromkostninger ved gennemførelse af kabellægning eller omstruktureringer, som andre transmissions- og netselskaber påføres i forbindelse med etablering af 400 kV-transmissionsnet, og som virksomheden efter elforsyningsloven eller regler udstedt i medfør heraf er forpligtet til at dække kan indregnes i indtægtsrammen med de faktiske beløb.

26. Økonomi- og Erhvervsministeren har dog ikke udnyttet sin bemyndigelse jf. elforsyningslovens § 21, stk. 2 til at fastsætte regler for, hvorvidt og i hvilket omfang transmissionsvirksomhederne kan forpligtes at dække meromkostningerne ved udbygning og omlægning af transmissionsnettet.

27. Der synes således ikke at være hjemmel i elforsyningsloven eller bekendtgørelser udstedt i medfør heraf til, at NV-net kan få dækket omkostninger ud over indtægtsrammen for den del af NVs net, der stilles til rådighed for brugerne.

28. Det net, der er omfattet af aftalen mellem Eltra og NV Net er NV Nets 150 kV forbindelser og stationsanlæg. Dette net stilles til rådighed for systemansvaret og systemansvaret betaler indtægtsrammen til NV Net.

29. Det er således alene eventuelt større faktiske omkostninger til afskrivning og forrentning i forhold til de omkostninger, der indgår i indtægtsrammen, der søges sikret gennem aftalen. Da formålet med indtægtsrammereguleringen er effektivisering af netdrift, findes sådanne større omkostninger ikke at kunne indgå i den betaling, der opkræves hos Eltra System.

30. For så vidt angår spørgsmålet om de eventuelt større faktiske omkostninger i forhold til de omkostninger, der indgår i indtægtsrammen, kan indgå i Eltra Transmissions indtægtsramme, skal anføres, at idet nettet ejes og drives af NV Net, skal omkostningerne bæres af NV Net, jf. det ovenfor anførte, [og] at økonomi- og erhvervsministeren ikke har udnyttet sin bemyndigelse til at fastsætte regler for, hvorvidt og i hvilket omfang transmissionsvirksomhederne kan forpligtes at dække meromkostningerne ved udbygning og omlægning af transmissionsnettet.”

12. maj 2004

J.nr.: 11-168

Eksp.nr.: 15080

TAT

Side 5 af 25

Klagen til Energiklagenævnet

Af Eltra's klage af 20. juni 2003 fremgår bl.a.:

”Der er efter Eltra's mening ingen tvivl om, at det er intentionen med § 21, stk. 2, at Eltra skulle kunne dække eventuelle meromkostninger. Hvilket understøttes af, at det direkte fremgår af Bek. 1182 § 16, stk. 1, nr. 2, om indtægtsrammer og åbningsbalancer for transmissionsvirksomheder med et elforsyningsnet over 150

kV, at meromkostninger af ovennævnte art kan indregnes i indtægtsrammerne.

Afslaget bygger således alene på, at der ikke foreligger nogen hjemmel, idet de nærmere regler i form af en bekendtgørelse eller lignende aldrig er udarbejdet.

[...] Energistyrelsen har i samarbejde med Kammeradvokaten udarbejdet en redegørelse af 17. februar 2003. [...] Redegørelsens konklusion er, at Energistyrelsen i forbindelse med en tilladelse til etablering af en 400 kV-højspændingsledning kunne stille krav om kompenserende saneringer, og at der således ikke er yderligere behov for en generel regelfastsættelse.

Da hjemmelsspørgsmålet således har været genstand for to juridiske vurderinger, og disse er nået til modstridende konklusioner, anker Eltra hermed Energitilsynets afgørelse.”

12. maj 2004

J.nr.: 11-168

Eksp.nr.: 15080

TAT

Energitilsynets redegørelse

I en redegørelse af 17. juli 2003 resumerede Energitilsynet i det væsentlige sin afgørelse.

Side 6 af 25

Ved brev af 12. august 2003 bemærkede NV Net Amba, at i forbindelse med linjeføringen af 400 kV-ledningen og de tilhørende saneringskrav til bl.a. 150 kV-luftledningerne forhandlede Eltra med Nordjyllands Amt, uden at ejerne til de underliggende net, herunder 150 kV-nettet, var repræsenteret. NV Net fremkom overfor Amtet med en række indsigelser under VVM-behandlingen, herunder krav om skadesløsholdelse for aftalen mellem Amtet og Eltra, da elforsyningsloven af 1999 ikke åbnede mulighed for overførsel af økonomiske midler mellem transmissionsvirksomheder. Det er NV Net Amba's opfattelse, at den senere revision af elforsyningsloven netop fik indført § 21, stk. 2, på foranledning af I/S Nordjyllandsværket (nu NV Net Amba), med den hensigt, at saneringskravenes omkostninger skulle afholdes af transmissionselskabet på 400 kV-niveau. Tilsynets afgørelse bygger efter NV Net Amba's opfattelse ikke på manglende lovgivning, men på manglende forvaltningsregler mellem Energitilsynet og Energistyrelsen. Aftalen mellem Eltra og NV Net Amba er havnet mellem disse myndigheder. På den baggrund støtter NV Net Amba op om klagen fra Eltra.

Eltra fremkom ikke med bemærkninger til redegørelsen fra Energitilsynet.

Supplerende sagsfremstilling

Af Energistyrelsens tilladelse af 7. marts 2001 til Eltra fremgår bl.a.:

”Energistyrelsens afgørelse

Eltra har gennem en række beregninger og analyser dokumenteret et behov for en 400 kV forbindelse fra Vendsysselværket til Trige. Energistyrelsen har ligeledes foretaget en række beregninger i henhold til gældende netdimensioneringskriterier.

På baggrund af Eltra's og Energistyrelsens beregninger er det Energistyrelsens vurdering, at det eksisterende net dels ikke er tilstrækkeligt til at sikre forsynings sikkerheden omkring Aalborg, dels udgør en begrænsning for udnyttelsen af Vendsysselværkets blok 3 og samarbejdsforbindelserne til både Norge og Sverige.

På det foreliggende grundlag vurderes det, at etablering af en 400 kV forbindelse på strækningen fra Vendsysselværket til Trige effektivt vil sikre forsynings sikkerheden ved at aflaste 150 kV nettet på den pågældende strækning samt sikre bedre adgang til Konti-Skan-forbindelsen og til produktionskapaciteten i Nordjylland, herunder de planlagte havvindmøller ved Læsø.

Der er undersøgt en række alternativer til udbygning med 400 kV forbindelsen. Energistyrelsen vurderer, at ingen af de undersøgte alternativer har hverken elmæssige eller driftsøkonomiske fordele, der står i rimeligt forhold til de fordele, der kan opnås med etablering af 400 kV Vendsysselværket-Trige. Energistyrelsen vurderer ligeledes, at ingen af de undersøgte alternativer kan sikre hverken de kort eller langsigtede udvekslingsbehov i transmissionsnettet. Disse behov opstår af hensyn til udvekslingen af ubalancer fra kraftvarmeproduktionen samt de planlagte havvindmøller i det samlede jysk/fynske elsystem.

Eltra [har] endvidere givet tilsagn om at gennemføre en række saneringer i 150 og 60 kV nettet syd for Aalborg. Disse saneringer er tilblevet under forhandlinger mellem Eltra, Nordjyllands amt og Miljø- og Energiministeriet.

Energistyrelsen vurderer derfor samlet, at der er behov for en 400 kV forbindelse mellem Vendsysselværket og Trige.

Energistyrelsen giver på baggrund af ovenstående Eltra godkendelse til etablering af følgende anlæg som beskrevet i denne godkendelse:

- Fra Trige til Gudenåen fremføres forbindelsen på en 400/2x150 kV Donaumast,
- [...]

Godkendelsen omfatter også de 150 kV anlæg, som skal anlægges af 150 kV selskaberne.

Godkendelsen gives i medfør af § 21 stk.1. i lov nr. 375 af 2. juni 1999 om elforsyning, som er delegeret til Energistyrelsen ved § 1, nr. 8-11, i bekendtgørelse nr. 1194 af 29. december 1999 om delegation af opgaver til Energistyrelsen i medfør af elforsyningsloven.

Godkendelsen gives på følgende vilkår:

- Nærværende godkendelse bortfalder, såfremt udbygningen ikke er påbegyndt inden ultimo 2005,
- Eltra er forpligtet til at demontere 150 kV strækningen fra Trige til Selling på 150 kV forbindelsen Trige - Moselund senest et år efter idriftsættelsen af erstatningsforbindelsen,
- [...]

12. maj 2004

J.nr.: 11-168

Eksp.nr.: 15080

TAT

Side 7 af 25

- Såfremt der på et senere tidspunkt påtænkes væsentlige ændringer af projektet, skal dette anmeldes til Energistyrelsen, således at der så tidligt som muligt kan tages stilling til sådanne ændringer.

Det skal bemærkes, at Energistyrelsens godkendelse ikke fritager for eventuelle tilladelser i henhold til anden lovgivning.

Denne afgørelse kan i henhold til § 89 og § 89 a, stk. 1, i lov nr. 375 af 2. juni 1999 indbringes for Energiklagenævnet [...].”

Af Energistyrelsens notat af 17. februar 2003 vedr. Energistyrelsens tilladelse af 7. marts 2001 til etablering af en 400 kV højspændingsledning mellem Vendsysselværket og Trige fremgår:

”Energistyrelsen har forelagt problemstillingen vedrørende tilladelsen til etablering af en 400 kV højspændingsledning mellem Vendsysselværket og Trige for Kammeradvokaten.

Styrelsen skal herefter oplyse følgende vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt Energistyrelsens tilladelse af 7. marts 2002 til Eltra om etablering af en 400 kV forbindelse i medfør af elforsyningslovens § 21, stk. 1, kan fortolkes sådan, at Eltras tilsagn af 6. marts 2001 om sanering af nettet i Aalborg-området er et vilkår for tilladelsen, og om der i givet fald var hjemmel til at opstille et sådant vilkår.

Af Energistyrelsens tilladelse af 7. marts 2001 fremgår, at Eltra i 1991 ansøgte om tilladelse til etablering af en 400 kV højspændingsledning mellem Vendsysselværket og Trige. Energistyrelsen meddelte i 1992 tilladelse hertil. Tilladelsen blev meddelt med det vilkår, at den ville bortfalde, hvis anlægsarbejdet ikke var påbegyndt inden udgangen af 1994. Det viste sig ikke at være muligt at overholde dette vilkår, og tilladelsen bortfaldt. Herefter ansøgte Eltra om forlængelse af godkendelsen.

En tilladelse som den, Eltra nu igen ansøgte om, krævede imidlertid på dette tidspunkt, at der var tilvejebragt retningslinjer i regionplanen om beliggenheden og udformningen af anlægget med tilhørende VVM-redegørelse.

Endvidere havde Danske Elværkers Forening, Elsam, Elkraft, Skov- og Naturstyrelsen, Miljø- og Energiministeriets Landsplanafdeling og Energistyrelsen i 1995 aftalt en række principper for etablering af højspændingsledninger. Hovedindholdet i aftalen er følgende:

”Der er på denne baggrund enighed mellem Danske Elværkers Forening, Amtsrådsforeningen, Boligministeriet og Miljø- og Energiministeriet om, at elselskaberne i samarbejde med de regionale myndigheder bør tilrettelægge en samlet langsigtet planlægning med en nærmere prioritering af ændringerne i det eksisterende højspændingsnet og af den kommende udbygning med henblik på at nedbringe generne fra luftledningerne mest muligt.

Følgende principper bør danne grundlag for denne prioritering, for så vidt angår vekselstrømsforbindelser:

12. maj 2004

J.nr.: 11-168

Eksp.nr.: 15080

TAT

Side 8 af 25

- Der skal tilstræbes en reduktion af det samlede luftledningsnet over 100 kV. Nye 400 kV og 150/132 kV ledningsanlæg planlægges under hensyntagen hertil.
- [...]

For så vidt angår jævnstrømsforbindelser, bør følgende principper danne grundlag for prioriteringen:

- Ledningsanlæg søges altid kabellagt uanset spændingsniveau i forbindelse med nyanlæg og større saneringsarbejder."

Vedtagelsen af et regionplantillæg for den ansøgte højspændingsledning viste sig forbundet med betydelige vanskeligheder i Nordjyllands Amt og der foregik i perioden fra 1995 - 2001 adskillige drøftelser mellem Eltra, Nordjyllands Amt og Miljø- og Energiministeriet.

Miljø- og energiministeren overtog herefter den 6. december 2000 i medfør af planlovens § 3, stk. 4, Nordjyllands Amts beføjelser efter planlovens § 27 med henblik på endelig vedtagelse af forslag til tillæg nr. 34 til regionplan 1997 for 400 kV højspændingsforbindelsen mellem Vendsysseværket og Trige.

I miljø- og energiministerens brev af 7. marts 2001 til Nordjyllands Amtsråd er som begrundelse for miljø- og energiministerens overtagelse af amtsrådets beføjelser anført, at overtagelsen er foranlediget af, at Nordjyllands Amtsråds Økonomiudvalg valgte at anbefale amtsrådet, at forslaget til regionplantillæg nr. 34 skulle vedtages med yderligere kabellægninger af 400 kV ledningen. Dette fandt miljø- og energiministeren ville være i strid med de i 1995 aftalte principper. Miljø- og energiministeren fremhævede herved, at der havde været skitseret en løsning, som balancerede natur- og landskabsinteresser over for elforsyningsmæssige og samfundsøkonomiske hensyn.

Den 2. marts 2001 afholdtes et møde mellem Eltra, Nordjyllands Amt og Miljø- og Energiministeriet.

Den 6. marts 2001 sendte Eltra et brev til Miljø- og Energiministeriet. I brevet er anført følgende:

"Tilsagn om sanering

Under henvisning til aftale på mødet fredag den 2. marts 2001 skal jeg herved give Eltra's tilsagn om at sanere i nettet i Aalborgområdet i forbindelse med etablering af 400 kV Vendsysseværket - Trige. Indholdet af tilsagnet fremgår af vedlagte bilag. Tilsagnet forudsætter, at der gives de nødvendige godkendelser af 400 kV-forbindelsen efter Planloven og Elforsyningsloven."

I det omtalte bilag er forklaret nærmere om baggrunden for tilsagnet. Herom er bl.a. anført:

"På baggrund af forhandlingsresultatet mellem Nordjyllands Amt og Eltra i forbindelse med planlægning for 400 kV-forbindelsen

12. maj 2004

J.nr.: 11-168

Eksp.nr.: 15080

TAT

Side 9 af 25

mellem Vendsysselsværket og Trige, skal Eltra hermed meddele sit tilsagn til de forhandlede saneringsløsninger.

Resultatet er første del af gennemførelsen af en saneringsplan mellem elselskaberne og Nordjyllands Amt, som udmeldt af Miljø- og Energiministeren i "Principper for etablering og sanering af højspændingsnettet".

Om tilsagnets forudsætninger er bl.a. anført følgende:

"Tilsagnet gives i forlængelse af det endeligt vedtagne plangrundlag for 400 kV-luftledningsforbindelsen mellem Trige og Vendsysselsværket, herunder gennemførelse af en langsigtet 400 kV-forbindelse mellem Ferslev og Vendsysselsværket..... Tilsagnet forudsætter myndighedernes godkendelse af nødvendige erstatningsanlæg, jvf. tilsagnets indhold."

12. maj 2004

J.nr.: 11-168

Eksp.nr.: 15080

TAT

Endvidere er tilsagnets indhold beskrevet. Der fremgår bl.a. heraf følgende:

Side 10 af 25

"Eltra a.m.b.a sikrer, at nedenstående punkter om oprydning i ledningsnettet syd for Aalborg gennemføres:

1. Senest 1 år efter idriftsættelse af det nye 400 kV-anlæg, nedtages følgende 150 kV-forbindelser (anslået år 2005).
150 kV Ådalen-Gistrup-Aalborg Øst
2. [...]

Resultatet af denne vurdering skal bl.a. sikre, at strækningen mellem Ferslev og Vendsysselsværket ikke belastes med yderligere luftledninger.

I drøftelserne mellem Eltra, Energistyrelsen og amtet skal indgå muligheden for at have i alt to masterækker til 400 kV i Romdrup Ådal mellem Gistrup og Limfjorden, for at forkorte et eventuelt nødvendigt fremtidigt 400 kV-kabel, i eksisterende tracé mellem Vendsysselsværket og Ferslev,

5. Senest 6 år efter idriftsættelse af den nye 400 kV-forbindelse, nedtages den eksisterende 400 kV-forbindelse mellem Gistrup og Limfjorden [...].

20 kV-anlæggene mellem st. Ådalen og Indkildevej i Østerådal er ikke medtaget i aftalen, idet disse anlæg ikke er med i de statslige principper for etablering og sanering af højspændingsanlæg. Forhandlingsparterne er dog enige om at foreslå Himmerlands Elforsyning at indgå aftale om sanering af disse 20 kV luftledninger indenfor samme periode som 60 kV-anlæggene nævnt i denne aftale."

Tilsagnet vedrører alene områder beliggende i Nordjyllands Amt.

Den 7. marts 2001 vedtog miljø- og energiministeren endeligt regionplantillæg nr. 34 for 400 kV højspændingsforbindelse Vendsysselsværket - Trige. Det endelige regionplantillæg skulle herefter indeholde reservationer til 400 kV-forbindelsen.

Den 7. marts 2001 gav Energistyrelsen en ny tilladelse til Eltra om etablering af 400 kV højspændingsledning mellem Vendsys-selværket og Trige. I tilladelsen (side 1-2) er det projekt, der ansøges om tilladelse til, nærmere beskrevet. Det fremgår heraf, at højspændingsledningen mellem Vendsys-selværket og Trige ansøges bygget som en 400 kV tosystems luftledning, hvor der hænges et 400 kV system op på den ene side af masten og et 150 kV system op på den anden side. Den nærmere linjeføring er beskrevet, og det er beskrevet, hvilke forbindelser, der forventes nedtaget som følge af etableringen. Om linjeføringen er anført, at den er fastlagt i regionplantillæg nr. 34 for Nordjyllands Amt og nr. 7 for Århus amt.

Økonomien i projektet er endvidere beskrevet (side 2). Herom fremgår, at den samlede forbindelse anslås at koste 830-1000 mio. kr., og at prisen inklusiv saneringen i Aalborg-området - som Eltra har givet tilsagn om at gennemføre - anslås at være 900-1150 mio. kr.

Herefter er behovet for forbindelsen beskrevet (side 3-4), og det oplyses (side 4-5), at der er undersøgt alternativer til den ansøgte løsning med baggrund i ønsket om at se på løsninger, der kunne være billigere eller mere skånsomme for miljøet.

Energistyrelsens afgørelse fremgår af tilladelsens side 5-7.

På side 5 fremhæves, at der er dokumenteret et behov for en 400 kV forbindelse, og at ingen af de undersøgte alternativer opfylder behovene.

Endvidere er anført følgende:

"Eltra [har] endvidere givet tilsagn om at gennemføre en række saneringer i 150 og 60 kV nettet syd for Aalborg. Disse saneringer er tilblevet under forhandlinger mellem Eltra, Nordjyllands amt og Miljø- og Energiministeriet"

Endelig er anført følgende:

"Energistyrelsen giver på baggrund af ovenstående godkendelse til etablering af følgende anlæg som beskrevet i denne godkendelse:"

Herefter er i tilladelsen (side 6) beskrevet den nærmere linjeføring. Det er fremhævet, at tilladelsen også omfatter de 150 kV anlæg, som skal anlægges af 150 kV selskaberne, og det er angivet, at godkendelsen gives i medfør af elforsyningslovens § 21, stk. 1.

Endelig er opstillet (side 6) en række vilkår for tilladelsen, herunder om pligt til demontering af en række af de forbindelser, som skal afløses. Der er ikke på dette sted opstillet vilkår om sanering af højspændingsnettet syd for Aalborg.

[...]

I tilladelsen er der ikke udtrykkeligt medtaget et specifikt vilkår om Eltras tilsagn om sanering af nettet i Nordjylland svarende til det i Eltras tilsagn af 6. marts 2001 indeholdte.

Ved brev af 13. september 2002 til Energistyrelsen har Eltra på vegne af NV-net ansøgt om tilladelse til at ny- og ombygge en række 150 kV-forbindelser og transformerstationer samt enkelte

12. maj 2004

J.nr.: 11-168

Eksp.nr.: 15080

TAT

Side 11 af 25

60 kV-luftledninger i Aalborg. Eltra ansøger samtidig om tilladelse til at etablere en ekstra 80 MVA 150/60 kV-transformer, som der er behov for som følge af saneringerne af 60 kV-luftledninger.

Eltra har for så vidt angår 150 kV-anlæggene oplyst, at NV-Net er bygherre for alle disse, og Eltra har for så vidt angår 60 kV-luftledninger oplyst, at Eltra har indgået aftale med Himmerlands Elforsyning, der kabellægger/fjerner disse.

I ansøgningen er oplyst, at baggrunden for denne er Energistyrelsens tilladelse af 7. marts 2001 til 400 kV-forbindelsen, hvori Eltras tilsagn af 6. marts 2001 er indgået i den samlede vurdering for godkendelsen. Det er samtidig oplyst, at Eltras tilsagn blev givet på baggrund af forhandlinger mellem Eltra, Nordjyllands Amt og Miljø- og Energiministeriet. Eltra har anført, at Eltra med tilsagnet sikrer, at stort set alle 150 kV-luftledninger bortsaneres over en årrække, og at tilsagnet betinger, at myndighederne godkender de nødvendige erstatningsanlæg.

Eltra har i ansøgningen oplyst, at den samlede udgift til saneringerne vil beløbe sig til 124 mio. kr. Eltra har samtidig oplyst, at fordelingen af omkostninger mellem Eltra og NV-Net endnu ikke er afklaret.

Elforsyningslovens § 21 har følgende ordlyd:

"§ 21. Etablering af nye transmissionsnet beregnet for spændinger på over 100 kV og væsentlige ændringer i tilsvarende bestående net kan kun foretages efter forudgående tilladelse fra miljø- og energiministeren. Tilladelsen kan kun gives, hvis ansøgeren kan dokumentere, at der er tilstrækkeligt behov for udbygningen. Tilladelsen kan betinges af overholdelse af vilkår vedrørende den nærmere etablering og drift af nettet, herunder sikkerhedsstillelse for nedtagning af anlæg.

Stk. 2. Miljø- og energiministeren kan fastsætte nærmere regler om vilkår for etablering af nye transmissionsnet samt væsentlige ændringer i tilsvarende bestående net, herunder at de transmissionsvirksomheder, der gennemfører udbygninger eller omlægninger af transmissionsnet beregnet for spændinger på 400 kV, kan forpligtes til at dække de meromkostninger, som andre transmissions- og netvirksomheder bliver påført, når de skal gennemføre kabellægninger i forbindelse med etablering af 400 kV-transmissionsnet.

Stk. 3. Miljø- og energiministeren kan pålægge bevillingshavere efter § 19, stk. 1, at kabellægge elforsyningsnet i forbindelse med etablering af nye transmissionsnet beregnet for spændinger på 400 kV eller væsentlige ændringer i tilsvarende bestående net. Ved meddelelse af et sådant pålæg vil bevillingshaverens meromkostninger til kabellægninger skulle dækkes efter de i medfør af stk. 2 fastsatte regler.

Stk.4..."

I forslaget til elforsyningsloven er i bemærkningerne til § 21, stk. 1, bl.a. anført følgende:

12. maj 2004

J.nr.: 11-168

Eksp.nr.: 15080

TAT

Side 12 af 25

"I en tilladelse til transmissionsnet kan der stilles krav om anvendelse af specifikke teknologier. Tilladelsen kan ledsages af vilkår vedrørende indretningen og driften af nettet, herunder at der stilles sikkerhed for nedtagning af anlæg. Hermed sigtes dels til nedtagning af det pågældende anlæg, når det er udtjent, dels til nedtagning af andre, nærmere angivne ældre anlæg, som erstattes af det anlæg, ansøgningen vedrører."

Elforsyningslovens § 21, stk. 2 og 3, blev indsat ved lov nr. 1277 af 20. december 2000 om ændring af lov om elforsyning og lov om ændring af lov om tilskud til elproduktion. Bestemmelserne var ikke indeholdt i forslaget til denne lov, men blev fremsat af miljø- og energiministeren i forbindelse med Det Enerkipolitiske Udvalgs betænkning over forslaget.

12. maj 2004

J.nr.: 11-168

Eksp.nr.: 15080

TAT

I bemærkningerne til bestemmelserne er bl.a. anført følgende:

"Miljø- og energiministeren bemyndiges i stk. 2 til at fastsætte nærmere regler om vilkår for godkendelse af etablering af nye transmissionsnet samt ændringer i bestående transmissionsnet.

Baggrunden herfor er, at regeringen ved den nye elforsyningslovs ikrafttræden er blevet opmærksom på de problemer, der kan opstå i forbindelse med gennemførelsen af saneringer af højspændingsanlæg i overensstemmelse med de principper, der er aftalt mellem Amtsrådsforeningen...Principperne er aftalt på baggrund af en stigende borgermodstand mod højspændingsmaster samt et ønske om at skabe landskabsmæssige forbedringer i Danmark.

Principperne fastlægger, hvornår nye højspændingsforbindelser skal kabellægges, og hvornår eksisterende forbindelser skal saneres. I principperne er det forudsat, at ved etablering af nye 400 kV-forbindelser - som primært etableres som luftledninger - skal der samtidig ske regionale saneringer. Principperne gør det muligt at kompensere for miljømæssige påvirkninger af landskabet, som udbygninger med 400 kV-transmissionsforbindelser - som af økonomiske årsager vanskeligt lader sig kabellægge påfører omgivelserne...

De regionale saneringer, som er gennemført i forbindelse med etablering af 400 kV-forbindelser, kunne efter den tidligere elforsyningslov finansieres af den virksomhed, som forestod udbygningen med 400 kV-transmissionsforbindelserne, også selv om omkostningerne i praksis hidrørte fra et andet selskab. Med lov nr. 375 af 2. juni 1999 er der indført nye krav til elsektoren, herunder krav om selskabsopdeling samt krav til, hvilke omkostninger der kan indregnes i prisen for den enkelte virksomheds ydelser. Der er derfor behov for en hjemmel til at fastsætte vilkår om, at der ved etablering af nye 400 kV-anlæg skal ske kompenserende kabellægninger henholdsvis omstruktureringer mod dækning af de meromkostninger, som de selskaber, som bliver berørt af kravene om kabellægninger, bliver pålagt.

Side 13 af 25

Det er således hensigten at udforme regler, som åbner mulighed for, at de transmissionsvirksomheder, der gennemfører udbygninger eller omlægninger af 400 kV-transmissionsnettet, kan forpligtes til at dække de meromkostninger, som andre transmissions- og netvirksomheder på lavere spændingsniveau vil blive påført, når de skal gennemføre fremskyndede omstruktureringer henholdsvis kompenserende kabellægninger efter de aftalte principper. Omkostninger forbundet hermed vil kunne indregnes i virksomhedens priser efter elforsyningslovens kapitel 10.

Der vil i reglerne kunne blive fastlagt kriterier for, i hvor stor udstrækning, der skal ske kompenserende kabellægninger henholdsvis omstrukturering eller sanering på lavere spændingsniveau som følge af etablering eller ændring af 400 kV-forbindelser. Den kompenserende kabellægning henholdsvis omstrukturering vil kunne finde sted på 50-150 kV-spændingsniveauet. Det vil være de transmissionsvirksomheder, der skal gennemføre udbygninger eller omlægninger af 400 kV-transmissions-nettet, der i samarbejde med de aktuelle net- og transmissionsvirksomheder, den systemansvarlige virksomhed og de regionale planlægningsmyndigheder skal sikre den nødvendige kabellægning henholdsvis omstrukturering og sanering."

12. maj 2004

J.nr.: 11-168

Eksp.nr.: 15080

TAT

Side 14 af 25

Mulighederne for i tilladelsen af 7. marts 2001 at stille vilkår om kompenserende kabellægninger

I Energistyrelsens tilladelse er Eltras tilsagn af 6. marts 2001 nævnt. Det er Energistyrelsens opfattelse, at tilladelsen indeholder et til tilsagnet svarende vilkår. Herefter opstår spørgsmålet, om der i marts 2001 var hjemmel til at stille et sådant vilkår.

Det kunne overvejes, om et sådant vilkår kunne stilles alene med hjemmel i bestemmelsen i elforsyningslovens § 21, stk. 1, hvorefter en tilladelse til etablering af nye transmissionsnet beregnet for spændinger på over 100 kV og væsentlige ændringer i tilsvarende bestående net kan betinges af overholdelse af vilkår vedrørende den nærmere etablering og drift af nettet, herunder sikkerhedsstilling for nedtagning af anlæg.

Efter bemærkningerne til bestemmelsen, jf. ovenfor, sigtes med formuleringen "herunder sikkerhedsstilling for nedtagning af anlæg" dels til nedtagning af det pågældende anlæg, når det er ud-tjent, dels til nedtagning af andre, nærmere angivne ældre anlæg, som erstattes af det anlæg, ansøgningen vedrører. I øvrigt er i bemærkningerne til bestemmelsen alene anført, at der i en tilladelse til transmissionsnet kan stilles krav om anvendelse af specifikke teknologier.

De i bemærkningerne angivne eksempler tyder på, at de vilkår, der efter bestemmelsen i elforsyningslovens § 21, stk. 1, kan stilles som vilkår for en tilladelse, må angå forhold vedrørende det tilladte anlæg eller i hvert fald anlæg, som umiddelbart berøres/overflødiggøres af det tilladte anlæg.

Samtidig er det i bemærkningerne til elforsyningslovens § 21, stk. 2, nævnt, at der er behov for en hjemmel til, at der ved etablering af nye 400 kV-anlæg skal ske kompenserende kabellægninger henholdsvis omstruktureringer mod dækning af de meromkostninger, som de selskaber, der bliver berørt af kravene om kabellægninger, bliver påført. Som begrundelse herfor er anført, at indførelsen af lov nr. 375 af 2. juni 1999 om elforsyning har medført krav om selskabsopdeling samt krav til, hvilke omkostninger der kan indregnes i priserne for den enkelte virksomheds ydelse.

Det er således ved indførelsen af elforsyningslovens § 21, stk. 2, lagt til grund, at det ikke kan opstilles som vilkår for en tilladelse efter elforsyningslovens § 21, stk. 1, at der skal foretages kabellægninger henholdsvis omstruktureringer af andre elselskabers anlæg begrundet i landskabelige hensyn.

Spørgsmålet er herefter, hvilken betydning det har, at der i elforsyningslovens § 21, stk. 2, med ikrafttræden den 1. januar 2001 blev indført hjemmel til, at miljø- og energiministeren kan fastsætte nærmere regler om vilkår for etablering af nye transmissionsnet samt væsentlige ændringer i tilsvarende bestående net, herunder at de transmissionsvirksomheder, der gennemfører udbygninger eller omlægninger af transmissionsnet beregnet for spændinger på 400 kV, kan forpligtes til at dække de meromkostninger, som andre transmissions- og netvirksomheder bliver påført, når de skal gennemføre kabellægninger i forbindelse med etablering af 400 kV-transmissionsnet.

Det fremgår klart af bemærkningerne til bestemmelsen, at der med de omtalte vilkår er tænkt på kabellægninger henholdsvis omstruktureringer foretaget af landskabelige hensyn af andre elselskaber end det, som får tilladelsen efter elforsyningslovens § 21, stk. 1. Der kan i den forbindelse bl.a. henvises til, at de i 1995 aftalte principper for etablering af højspændingsledninger er udtrykkeligt omtalt i bemærkningerne til bestemmelsen.

Det er herefter Energistyrelsens opfattelse, at det i en bekendtgørelse efter elforsyningslovens § 21, stk. 2, ville være muligt at optage bestemmelser om vilkår svarende til det i Eltras tilsagn af 6. marts 2001 indeholdte.

Energistyrelsen havde imidlertid i marts 2001 ikke - og har stadig ikke - udnyttet bestemmelsen i elforsyningslovens § 21, stk. 2, til at fastsætte regler om vilkår for etablering af nye transmissionsnet. Spørgsmålet er herefter, om det var muligt i en tilladelse efter elforsyningslovens § 21, stk. 1, at fastsætte vilkår om kompenserende kabellægninger og omstruktureringer svarende til de i bemærkningerne til elforsyningslovens § 21, stk. 2, beskrevne, når forskrifter i medfør af denne bestemmelse endnu ikke var udstedt. Dette er et spørgsmål om, hvorvidt der kunne administreres ved konkrete afgørelser direkte i medfør af en bestemmelse, der efter sin ordlyd alene hjemler udstedelse af generelle forskrifter.

Spørgsmålet om, hvorvidt der i sådanne tilfælde kan administreres ved konkrete afgørelser er kun sparsomt behandlet i den juridiske litteratur.

12. maj 2004

J.nr.: 11-168

Eksp.nr.: 15080

TAT

Side 15 af 25

I Jens Garde m.fl., Forvaltningsret - Almindelige emner (3. udgave, 1997), side 347 [rettelig s. 147] anføres om spørgsmålet følgende:

"Derimod er det ikke givet, at man i kraft af en hjemmel, som giver adgang til fastsættelse af regler, kan indføre en ordning, som reelt er baseret på konkret regulering f.eks. ved udstedelse af påbud og forbud, jf. herom nedenfor under III.A."

Der er imidlertid i det omtalte afsnit III.A ikke nogen nærmere behandling af spørgsmålet.

Som det fremgår af det ovenfor citerede, vil en administration ved konkrete afgørelser direkte på baggrund af en bestemmelse, der efter sin ordlyd alene giver adgang til generel regelfastsættelse, kunne give anledning til visse betænkeligheder. Disse betænkeligheder må navnlig antages at vedrøre hensynet til retssikkerheden, herunder de berørtes (elselskabernes) mulighed for at kende deres retsstilling i kraft af en bekendtgørelse offentliggjort i lovtidende.

Endvidere må betænkelighederne antages at vedrøre almindelige hjemmelsbetragtninger, da det ikke i alle tilfælde kan tages som givet, at lovgiver ved en bemyndigelse til en minister til at fastsætte regler om et emne, der vedrører den konkrete administration af et område gennem konkrete afgørelser, også har ønsket derved at give bemyndigelse til, at der administreres ved konkrete afgørelser i medfør af loven direkte med hjemmel i den pågældende bestemmelse.

Yderligere kan det i forhold til den konkrete sag anføres, at det flere steder i bemærkningerne til § 21, stk. 2, er anført, at det er hensigten at udforme regler, og at det således er denne bemyndigelse, lovgiver har tilsluttet sig. Endelig kan anføres, at den type vilkår, der er nævnt i bestemmelsen i elforsyningslovens § 21, stk. 2, typisk vil være særdeles økonomisk byrdefuld.

Heroverfor kan i den konkrete sag anføres, at det udtrykkeligt i bemærkningerne til § 21, stk. 2, er forudsat, at vilkår om kompenserende kabellægninger og omstruktureringer skal stilles i forbindelse med fremtidige afgørelser.

Endvidere kan anføres, at det udtrykkeligt fremgår af bemærkningerne til § 21, stk. 2, at de vilkår, der vil blive fastsat regler om i medfør af bemyndigelsen, er regler om kompenserende kabellægninger og omstruktureringer med henblik på opfyldelse af de i 1995 aftalte principper for etablering af højspændingsledninger. Hensynet til, at de berørte skal have oplysning - i form af en bekendtgørelse offentliggjort i Lovtidende - om, hvilke vilkår de kan regne med vil blive stillet ved ansøgninger efter elforsyningslovens § 21, stk. 1, taler i et sådant tilfælde ikke med samme vægt, da det således umiddelbart ud fra bemærkningerne til bestemmelsen fremgår, hvilken type vilkår de berørte må påregne vil blive stillet ved tilladelser efter elforsyningslovens § 21, stk. 1.

Det kan yderligere anføres, at tilladelser efter elforsyningslovens § 21, stk. 1, og vilkår efter § 21, stk. 2, gives til elselskaber, som ved 1995-aftalen har tilsluttet sig de i 1995 aftalte principper.

12. maj 2004

J.nr.: 11-168

Eksp.nr.: 15080

TAT

Side 16 af 25

Endelig kan anføres, at det - i forhold til de tilfælde nævnt i det ovenfor citerede (Garde m.fl.); påbud og forbud - er mindre betænkeligt i et tilfælde som det foreliggende - hvor der alene er tale om vilkår for en tilladelse - at administrere direkte på grundlag af en bemyndigelse til at udstede generelle regler. Det må dog her ved samtidig fremhæves, at der er tale om et økonomisk byrdefuldt vilkår.

Det kan give anledning til tvivl, om det var muligt i marts 2001 at fastsætte et vilkår svarende til det i Eltras tilsagn af 6. marts 2001 indeholdte. Energistyrelsen finder dog, at der i marts 2001 som vilkår for en tilladelse til etablering af en 400 kV højspændingsledning kunne stilles krav om kompenserende saneringer svarende til de i Eltras tilsagn af 6. marts 2001 indeholdte. Energistyrelsen har i den forbindelse særlig lagt vægt på det ovenfor anførte om, at det udtrykkeligt fremgår af bemærkningerne til § 21, stk. 2, at de vilkår, der vil blive fastsat regler om i medfør af bemyndigelsen, er regler om kompenserende kabellægninger og omstruktureringer med henblik på opfyldelse af de i 1995 aftalte principper for etablering af højspændingsledninger.

12. maj 2004

J.nr.: 11-168

Eksp.nr.: 15080

TAT

Side 17 af 25

Eltras tilsagn af 6. marts 2002

Det lægges til grund, at der i marts 2001 som vilkår for en tilladelse til etablering af en 400 kV højspændingsledning kunne stilles krav om kompenserende saneringer svarende til de i Eltras tilsagn af 6. marts 2001 indeholdte, og spørgsmålet er herefter, om der i Energistyrelsens afgørelse af 7. marts 2001 er stillet et sådant vilkår.

Som det fremgår ovenfor, er Eltras tilsagn om saneringer ikke nævnt i det afsnit af Energistyrelsens afgørelse, hvori tilladelsens vilkår er angivet. Tilsagnet er alene nævnt i den del af afgørelsen, der beskriver baggrunden for Energistyrelsens vurdering af behovet for en 400 kV forbindelse mellem Vendsysselværket og Trige. Selvom tilsagnet ikke udtrykkeligt er nævnt som et specifikt vilkår i afgørelsen var det som nævnt ovenfor Energistyrelsens intention, at Eltras tilsagn skulle være et vilkår for tilladelsen.

Energistyrelsen har, ved vurderingen af om Eltras tilsagn af 6. marts 2001 kunnet betragtes som vilkår for godkendelsen, lagt vægt på baggrunden for afgørelsen og omstændighederne omkring styrelsens meddelelse af denne. Endvidere er almindelige forvaltningsretlige betragtninger blevet inddraget.

I Garde mfl., a.st, side 234, er om spørgsmålet vedrørende, med hvilken klarhed bibestemmelser til en forvaltningsakt skal udformes, anført følgende:

"Det forvaltningsretlige princip om klarhed og bestemthed gælder for hele forvaltningsaktens indhold, herunder for eventuelle bibestemmelser."

Om bibestemmelser, der ikke opfylder bestemthedskravet anføres Garde m.fl., a.st, side 236, at sådanne bibestemmelser i almindelighed må betragtes som ustillede.

Om indholdet af det omtalte krav om bestemthed og klarhed og om baggrunden for kravet er i Carl Aage Nørgaard m.fl. Forvaltningsret - Sagsbehandling (5. udgave, 2001), side 281, nærmere anført følgende:

"Kravet om klarhed og bestemthed gælder for hele forvaltningssaktens indhold, hvad enten den er skriftlig eller mundtlig, men er af særlig betydning med hensyn til den del af akten, der beskriver retsvirkningerne, fordi adressaten klart og utvetydigt må vide, hvad den afgørelse, han skal rette sig efter går ud på. I tvivlstilfælde fortolkes som hovedregel imod affatteren, d.v.s. forvaltningen må bære risikoen for en uklar formulering."

De hensyn, der taler for, at en forvaltningsakts retsfølge må være klar gør sig særligt gældende, hvis retsfølgen er indgribende. Dette kan f.eks. være tilfældet, hvor denne vedrører store beløb som i det foreliggende tilfælde.

Som nævnt ovenfor, må der imidlertid også lægges vægt på baggrunden for og de konkrete omstændigheder omkring udstedelsen af en forvaltningsakt. Som det fremgår af det ovenfor gengivne sagsforløb vedrørende Energistyrelsens meddelelse af tilladelse til 400 kV forbindelsen Vendsysselværket - Trige, var spørgsmålet om eventuelle kompenserende kabellægninger og omstruktureringer genstand for et længere sagsforløb, som mandede ud i, at Eltra den 6. marts 2001 afgav et tilsagn om saneringer i nettet i Aalborgområdet. Det må således have stået klart for Eltra, at det var af afgørende betydning for meddelelsen af tilladelsen, at Eltra havde meddelt dette tilsagn. At dette har stået klart for Eltra bekræftes endvidere af Eltras ansøgning af 13. september 2002, hvoraf det fremgår, at Eltra er indstillet på at opfylde det i tilsagnet indeholdte, og hvori Eltra har fremhævet det forhold, at Eltras tilsagn af 6. marts 2001 er indgået i den samlede vurdering ved Energistyrelsens afgørelse af 7. marts 2001.

Det er Energistyrelsens opfattelse, at tilsagnet er et afgørende vilkår i godkendelsen, selvom tilsagnet ikke er nævnt i afgørelsens opstilling af specifikke vilkår."

12. maj 2004

J.nr.: 11-168

Eksp.nr.: 15080

TAT

Side 18 af 25

Supplerende sagsfremstilling

Fra aftalen mellem Eltra og NV Net Amba, underskrevet 3. april 2003, henholdsvis 8. april 2003, citeres:

” § 1

Aftalens formål er, at sikre at den økonomiske risiko ved investeringen i anlæggene jf. § 2 ikke bæres af NV Net. Dette sikres ved, at Eltra påtager sig at dække eventuelle tab opgjort iht. § 4, som NV Net måtte få.

§ 2

De ledningsstrækninger og anlæg, der er indeholdt i nærværende aftale, er defineret som:

150 kV Tinghøj-Mariagerfjord (kabel)

To 150 kV reaktorer på hver 40 Mvar i station Tinghøj

150 kV Tinghøj-Ferslev (kabel og luftledning fælles med Eltra's 400 kV Ferslev-Trige)

150 kV Smorup-Mosbæk (luftledning fælles med Eltra's 400 kV Ferslev-Tjele)

150 kV Mosbæk-Ferslev (luftledning fælles med Eltra's 400 kV Ferslev-Trige)

Godkendt af Energistyrelsen den 7. marts 2001.

150 kV Ådalen-Gistrup (kabel)

Godkendt af Energistyrelsen den 28. januar 2003.

150 kV Ferslev-Ådalen (kabel)

150 kV Ådalen-Håndværkervej (kabel)

150 kV Håndværkervej-Ferslev (Mosbæk) (kabel).

Endnu ikke godkendt, men ansøgt hos Energistyrelsen. [2]

12. maj 2004

J.nr.: 11-168

Eksp.nr.: 15080

TAT

Side 19 af 25

I resten af aftalen kaldet anlæggene.

§ 3

Eltra skadesløsholder NV Net for eventuelle tab på anlæggene opgjort i henhold til § 4.

§ 4

Tabet, jf. § 3, opgøres på følgende måde:

NV Nets indtægter fra anlæggene (defineret som afskrivninger efter incitamentregulering plus forrentningen af anlægsværdien med Energitilsynets fastlagte rente plus de ændringer i forrentningen af øvrige netaktiver, som den afledte ændring i soliditetsgraden medfører)

fratrullet

NV Nets omkostninger til anlæggene (defineret som NV Nets faktiske omkostning til forrentning af anlægsværdien + afskrivninger af anlæggene lineært over 40 år).

I dette tab modregnes alle tidligere overskud på anlæggene samt forrentningen af disse overskud, hvorefter det tab, Eltra skal betale, fremkommer. For nærmere beskrivelse af beregningerne henvises til bilag 1.

Hvis Eltra har betalt for tab iht. til ovenstående, og anlæggene efterfølgende giver overskud skal Eltra have godtgjort deres tabsbetalinger.

[...]

§ 5

² Ifølge oplysninger fra Eltra godkendes strækningerne Ferslev-Ådalen-Håndværkervej-Ferslev (Mosbæk) ved Energistyrelsens brev af 11. april 2003.

Eltra foretager de i § 4 nævnte beregninger én gang om året, når de nødvendige oplysninger forligger. Ved konstateret underskud betales dette umiddelbart herefter.

NV Net skal løbende give Eltra alle nødvendige informationer til at kunne foretage opgørelsen af tabet, jf. § 4.

Parterne er enige om, at give hinanden adgang til alle relevante oplysninger, herunder beregninger, bilag etc., såfremt dette ønskes.

§ 6

Det er en forudsætning for denne aftales ikrafttrædelse, at aftalens principper, herunder at Eltra kan indregne en eventuel betaling til NV Net i sin indtægtsramme, er godkendt af myndighederne.

Aftalen skal endvidere anmeldes til Energitilsynet.

§ 7

Nærværende aftale skal tages op til genforhandling, hvis en af parterne ønsker dette og hvis væsentlige forudsætninger ændres, herunder bl.a. væsentlige ændringer i indtægtsrammereguleringen.

Nærværende aftale vil være gældende indtil en anden aftale er indgået.

§ 8

Twister vedrørende nærværende aftale søges løst ved indbyrdes imødekomende forhandlinger. Fører dette ikke til enighed, indbringes tvisten for Det danske voldgiftsinstitut.

§ 9

Nærværende aftale vil være gældende i hele de § 2 nævnte anlægs levetid.”

Retsgrundlaget

Elforsyningslovens § 21, stk. 1 til 3, fastsætter:

”Stk. 1. Etablering af nye transmissionsnet beregnet for spændinger på over 100 kV og væsentlige ændringer i tilsvarende bestående net kan kun foretages efter forudgående tilladelse fra økonomi- og erhvervsministeren. Tilladelsen kan kun gives, hvis ansøgeren kan dokumentere, at der er tilstrækkeligt behov for udbygningen. Tilladelsen kan betinges af overholdelse af vilkår vedrørende den nærmere etablering og drift af nettet, herunder sikkerhedsstillelse for nedtagning af anlæg.

Stk. 2. Økonomi- og erhvervsministeren kan fastsætte nærmere regler om vilkår for etablering af nye transmissionsnet samt væsentlige ændringer i tilsvarende bestående net, herunder at de transmissionsvirksomheder, der gennemfører udbygninger eller omlægninger af transmissionsnet beregnet for spændinger på 400 kV, kan forpligtes til at dække de meromkostninger, som andre

12. maj 2004

J.nr.: 11-168

Eksp.nr.: 15080

TAT

Side 20 af 25

transmissions- og netvirksomheder bliver påført, når de skal gennemføre kabellægninger i forbindelse med etablering af 400 kV-transmissionsnet.

Stk. 3. Økonomi- og erhvervsministeren kan pålægge bevilleshavere efter § 19, stk. 1, at kabellægge elforsyningsnet i forbindelse med etablering af nye transmissionsnet beregnet for spændinger på 400 kV eller ved væsentlige ændringer i tilsvarende bestående net. Ved meddelelse af et sådant pålæg vil bevilleshaverens meromkostninger til kabellægning skulle dækkes efter de i medfør af stk. 2 fastsatte regler.”

§ 21, stk. 2 og 3, blev indsat ved lov nr. 1277 af 20. december 2000 om ændring af lov om elforsyning og lov om ændring af lov om tilskud til elproduktion (Den systemansvarlige virksomheds opgaver m.v.), § 1, nr. 4. Loven trådte i kraft den 1. januar 2001, jf. bekendtgørelse nr. 1330 af 20. december 2000.

§ 21, stk. 2 og 3, indgik ikke i det lovforslag nr. L 74 (Folketingsåret 2000/2001), der fremsattes 2. november 2000, og som blev vedtaget som lov nr. 1277. Som følge af forhandlingerne i Folketingets Energipolitiske Udvalg tilføjede miljø- og energiministerens bestemmelserne som ændringsforslag. Ministerens forslag blev senere tiltrådt af 16 af udvalgets 17 medlemmer.

Ministeren oplyste bl.a. over udvalget:

”Det er vigtigt, at det markante prisfald på 150 kV-kabler og kabler for lavere spændingsniveauer udnyttes på en måde, som kommer landskabet tilgode. Uanset prisfaldet har jeg dog ikke fundet det påkrævet at tage initiativ til, at der gennemføres en omfattende revision af principperne i forhold til gennemførelsen af en række 400 kV-forbindelser i Jylland. Jeg har i stedet aftalt med Eltra, at alle nye 150 kV-forbindelser kabellægges, medmindre de kan hænges op på 400 kV-master. Det er efter min vurdering en god aftale, som kan sikre de landskabelige værdier.”

I bemærkningerne til disse ændringsforslag til § 21, stk. 2 og 3 er bl.a. anført:

”Miljø- og energiministeren bemyndiges i stk. 2 til at fastsætte nærmere regler om vilkår for godkendelse af etablering af nye transmissionsnet samt ændringer i bestående transmissionsnet.

Baggrunden herfor er, at regeringen ved den nye elforsyningslovs ikrafttræden er blevet opmærksom på de problemer, der kan opstå i forbindelse med gennemførelsen af saneringer af højspændingsanlæg i overensstemmelse med de principper, der er aftalt mellem Amtsrådsforeningen, Danske Elværkers Forening (Danske Energiselskabers Forening), Elsam, Elkraft, Skov- og Naturstyrelsen, Miljø- og Energiministeriets landsplanafdeling og Energistyrelsen i 1995. Principperne er aftalt på baggrund af en stigende borgermodstand mod højspændingsmaster samt et ønske om at skabe landskabsmæssige forbedringer i Danmark. [...]

12. maj 2004

J.nr.: 11-168

Eksp.nr.: 15080

TAT

Side 21 af 25

De regionale saneringer, som er gennemført i forbindelse med etablering af 400 kV-forbindelser, kunne efter den tidligere elforsyningslov finansieres af den virksomhed, som forestod udbygningen med 400 kV-transmissionsforbindelserne, også selv om omkostningerne i praksis hidrørte fra et andet selskab. Med lov nr. 375 af 2. juni 1999 er der indført nye krav til elsektoren, herunder krav om selskabsopdeling samt krav til, hvilke omkostninger der kan indregnes i prisen for den enkelte virksomheds ydelser. Der er derfor behov for en hjemmel til at fastsætte vilkår om, at der ved etablering af nye 400 kV-anlæg skal ske kompenserende kabellægninger henholdsvis omstruktureringer mod dækning af de meromkostninger, som de selskaber, som bliver berørt af kravene om kabellægning, bliver pålagt.

Det er således hensigten at udforme regler, som åbner mulighed for, at de transmissionsvirksomheder, der gennemfører udbygninger eller omlægninger af 400 kV-transmissionsnettet, kan forpligtes til at dække de meromkostninger, som andre transmissions- og netvirksomheder på lavere spændingsniveau vil blive påført, når de skal gennemføre fremskyndede omstruktureringer henholdsvis kompenserende kabellægninger efter de aftalte principper. Omkostninger forbundet hermed vil kunne indregnes i virksomhedernes priser efter elforsyningslovens kapitel 10.

Der vil i reglerne kunne blive fastlagt kriterier for, i hvor stor udstrækning der skal ske kompenserende kabellægninger henholdsvis omstrukturering eller sanering på lavere spændingsniveau som følge af etablering eller ændring af 400 kV-forbindelser. Den kompenserende kabellægning henholdsvis omstrukturering vil kunne finde sted på 50-150 kV-spændingsniveauet. Det vil være de transmissionsvirksomheder, der skal gennemføre udbygninger eller omlægninger af 400 kV-transmissionsnettet, der i samarbejde med de aktuelle net- og transmissionsvirksomheder, den systemansvarlige virksomhed og de regionale planmyndigheder skal sikre den nødvendige kabellægning henholdsvis omstrukturering og sanering.

[...]

Miljø- og energiministeren får med bestemmelsen i stk. 3 bemyndigelse til at pålægge net- og transmissionsvirksomheder at kabellægge nærmere udpegede ledningstrækninger i forbindelse med etablering af nye transmissionsnet beregnet for spændinger på 400 kV eller ved væsentlige ændringer i tilsvarende bestående net. [...] Det foreslås, at de meromkostninger, som net- og transmissionsvirksomhederne bliver pålagt som følge af kabellægningspålægget, dækkes af de transmissionsvirksomheder, som etablerer nye 400 kV-forbindelser eller foretager væsentlige ændringer i tilsvarende bestående net som beskrevet i bemærkningerne til stk. 2.”

12. maj 2004

J.nr.: 11-168

Eksp.nr.: 15080

TAT

Side 22 af 25

Den 23. november 2000 rettede Danske Energiselskabers Forening henvendelse til Folketingets Energipolitiske Udvalg for at sikre sig, at bemærkningerne vedrørende ”omkostninger forbundet med pålægget vil kunne indregnes

i virksomhedernes priser efter elforsyningslovens kap 10", dvs. indtægtsrammerne, skal forstås således, at pålægget ikke vil stille hverken 400 kV-transmissionsselskaber, eller selskaber, der udfører kompenserende kabel-lægning, ringere økonomisk, end hvis de ikke havde gennemført pålægget. Udvalget bad ministeren kommentere henvendelsen. I denne forbindelse (L 74, bilag 9) svarede ministeren den 27. november 2000:

"Det er hensigten at udforme reglerne således, at både de transmissions- og netselskaber, som gennemfører fremskyndede omstruktureringer henholdsvis kompenserende kabellægninger, og 400 kV transmissionsvirksomhederne, som forpligtes til at dække meromkostningerne, kan få dækket deres omkostninger."

Af bekendtgørelse nr. 1182 af 15. december 2000 om indtægtsrammer og åbningsbalancer for transmissionsvirksomheder med elforsyningsnet over 150 kV fremgår af § 16:

"§ 16. Følgende omkostninger underkastes ikke effektiviseringskrav men indregnes i indtægtsrammen med de faktiske beløb:

- 1) [...]
- 2) meromkostninger ved gennemførelse af kabellægning eller omstruktureringer, som andre transmissions- og netselskaber påføres i forbindelse med etablering af 400 kV-transmissionsnet, og som virksomheden efter elforsyningsloven eller regler udstedt i medfør heraf er forpligtet til at dække,
- 3) [...]
- 4) [...].

Stk. 2. [...]."

12. maj 2004

J.nr.: 11-168

Eksp.nr.: 15080

TAT

Side 23 af 25

Energiklagenævnets bemærkninger

Energiklagenævnet bemærker indledende, at der ikke står tvist om, at Eltra har udbygget 400 kV-forbindelsen som beskrevet i sagsfremstillingen i overensstemmelse med Energistyrelsens tilladelse af 7. marts 2001, og at nedlægningen af 150 kV-nettet tilgodeså de aftalte retningslinjer om formindskelse af generne for de landskabelige værdier. Det er endvidere uomtvistet, at forbindelsen er både nyttig og gavnlig, såvel for de implicerede selskaber som for Jyllands og Fyns forsyning med el, og at forbindelsen derved også kommer elforbrugerne i det jyske og fynske område til gode. Det er endeligt uomtvistet, at aftalen mellem NV Net og Eltra har til formål at sikre, at den økonomiske risiko ved investeringen i anlæggene ikke bæres af NV Net, jf. aftalens § 1.

Nævnet bemærker dernæst, at det har formodningen mod sig, at erhvervsdrivende virksomheder forbedrer infrastruktur uden beregning. At forbedringen sker som følge af et udtrykkeligt eller implicit vilkår i en offentligretlig tilladelse, og af hensyn til naturværdier, gør ingen ændring heri.

En ordning, hvorved Eltra medfinansierer de omkostninger, som forbindelsen giver anledning til hos NV Net Amba, må anses for at have været en væsentlig forudsætning for den aftale, der blev indgået mellem de nævnte selskaber.

Det fremgår af sagen, at Energistyrelsen og Kammeradvokaten har ment, at der på tidspunktet for godkendelse af den nævnte 400 kV forbindelse kunne stilles vilkår om kompenserende saneringer direkte i medfør af lovens § 21, stk. 2, og at Energistyrelsens tilladelse af 7. marts 2001 indeholdt et sådant vilkår. Energitilsynet synes derimod at mene, at medmindre Eltra efter § 21, stk. 2, er pålagt betalingspligt, er det Eltra forbudt at dække NV Net's eventuelle tab – undtagen fra Eltra's egenkapital.

Elforsyningslovens § 21, stk. 2, skaber hjemmel for, at økonomi- og erhvervsministeren kan fastsætte regler for, at transmissionsvirksomheder, der gennemfører udbygninger eller omlægninger af transmissionsnet beregnet for spændinger på 400 kV, kan forpligtes til at dække de meromkostninger, som andre transmissions- og netvirksomheder påføres. Der er imidlertid ikke udstedt nogen bekendtgørelse i medfør af denne bestemmelse. Sagens problem er derfor, hvem der skal bære den økonomiske risiko ved fravær af den i § 21, stk. 2, forudsatte bekendtgørelse, henholdsvis hvilken virkning dette har for virksomhederne, eller for gyldigheden af Energistyrelsens vilkår og Eltra's tilsagn.

Uanset forarbejderne til § 21, stk. 2, finder Energiklagenævnet, at bestemmelsen om dækning af omkostninger ikke kan anvendes, forinden en bekendtgørelse er udstedt, således som lovens ordlyd kræver.

12. maj 2004

J.nr.: 11-168

Eksp.nr.: 15080

TAT

Side 24 af 25

At Eltra derfor *ikke skal* dække de meromkostninger, som andre transmissions- og netvirksomheder påføres, betyder imidlertid efter tilsynets opfattelse også, at Eltra *ikke ved aftale må* dække disse omkostninger

Efter Energiklagenævnets opfattelse er denne slutning ikke holdbar, medmindre elforsyningslovens kapitel 10 om priser og betingelser for elektricitet forbyder Eltra at dække de omtvistede meromkostninger.

Efter Energiklagenævnets opfattelse er kapitel 10 ikke til hinder herfor. Nævnet lægger herved også vægt på, at Eltra's løfte er en del af et samfundsnyttigt aftale- og tilladelseskompleks, som er godkendt af Energistyrelsen, og at alternativet kunne være, at hele dette kompleks måtte anses for uvirksomt eller ugyldigt.

12. maj 2004

J.nr.: 11-168

Eksp.nr.: 15080

TAT

Side 25 af 25

Af disse grunde finder Energiklagenævnet, at Eltra's ramme bør forhøjes med NV Net's eventuelle tab, jf. § 16, stk. 1, nr. 2, i bekendtgørelse nr. 1182 af 15. december 2000 om indtægtsrammer og åbningsbalancer for transmissionsvirksomheder med elforsyningsnet over 150 kV.

Energiklagenævnets afgørelse

Energitilsynets afgørelse af 26. maj 2003 ændres således, at Eltra kan indregne omkostninger ved NV Net's eventuelle tab i Eltra's indtægtsramme i henhold til § 16, stk. 1, nr. 2, i bekendtgørelse nr. 1182 af 15. december 2000 om indtægtsrammer og åbningsbalancer for transmissionsvirksomheder med elforsyningsnet over 150 kV.

Sagen har været behandlet på Energiklagenævnets møde den 12. maj 2004.

Afgørelsen er truffet i henhold til § 89 i lov om elforsyning, jf. lovbekendtgørelse nr. 151 af 10. marts 2003 med senere ændringer, og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

Afgørelsen er sendt til Eltra amba, NV Net Amba, Energitilsynet og Energistyrelsen.

P. N. V.

Christen Boye Jacobsen
Nævnformand

/ Thomas Andersen Thrane

Fuldmægtig

12. maj 2004

J.nr.: 11-168

Eksp.nr.: 15080

TAT

Side 26 af 25