

Energistyrelsen



arbejdsbevægelsens erhvervsråd

Att.: Frederikke Lett

Amaliegade 44
1256 København K

23. november 2004

AERådets bemærkninger til lovforslag om Energinet Danmark

Vores bemærkninger er sammenfattet i syv punkter nedenfor. Hvert punkt uddybes på de efterfølgende sider.

1. AERådet ser meget positivt på det overordnede formål med lovforslaget.
2. Lovforslaget kan medføre højere priser for gastransport.
3. Problematisk at DONGs gaslagre, udlandsforbindelser, søledninger og distributionsnet ikke lægges over i Energinet Danmark med det samme.
4. Energitilsynets ressourcer, magt og uafhængighed bør styrkes markant.
5. Problematisk at den geografiske placering af Energinet Danmarks hovedsæde ikke overlades til ledelsen/bestyrelsen.
6. Omfanget af de fremtidige udbygninger af transmissionsnettet bør tilkendegives tydeligere.
7. Der bør til interessentforummet også udpeges en (eller flere) repræsentant(er) fra en (eller flere) organisation(er), der repræsenterer lønmodtagerne.

Med venlig hilsen

Martin Windelin
Økonom
AERådet

Kopi af AERådets bemærkninger er sendt til Folketingets energipolitiske udvalg.

1. AErådet ser meget positivt på det overordnede formål med lovforslaget

Formålet med lovforslaget om etablering af Energinet Danmark er dels at adskille ejerskabet til energinfrastrukturen – som udgør et såkaldt naturligt monopol – fra kommercielle og konkurrenceudsatte aktiviteter som produktion og handel med energi, dels at sikre offentligt ejerskab til energinfrastrukturen.

AErådet ser meget positivt på det overordnede formål med lovforslaget, da vi mener, at en udskillelse af energiinfrastruktur fra energiselskabernes kommercielle aktiviteter samt offentligt ejerskab, drift og udbygning af denne infrastruktur markant forbedrer mulighederne for en velfungerende konkurrence på energimarkederne i Danmark og en styrkelse af energiforsynings sikkerheden.

2. Lovforslaget kan medføre højere priser for gastransport

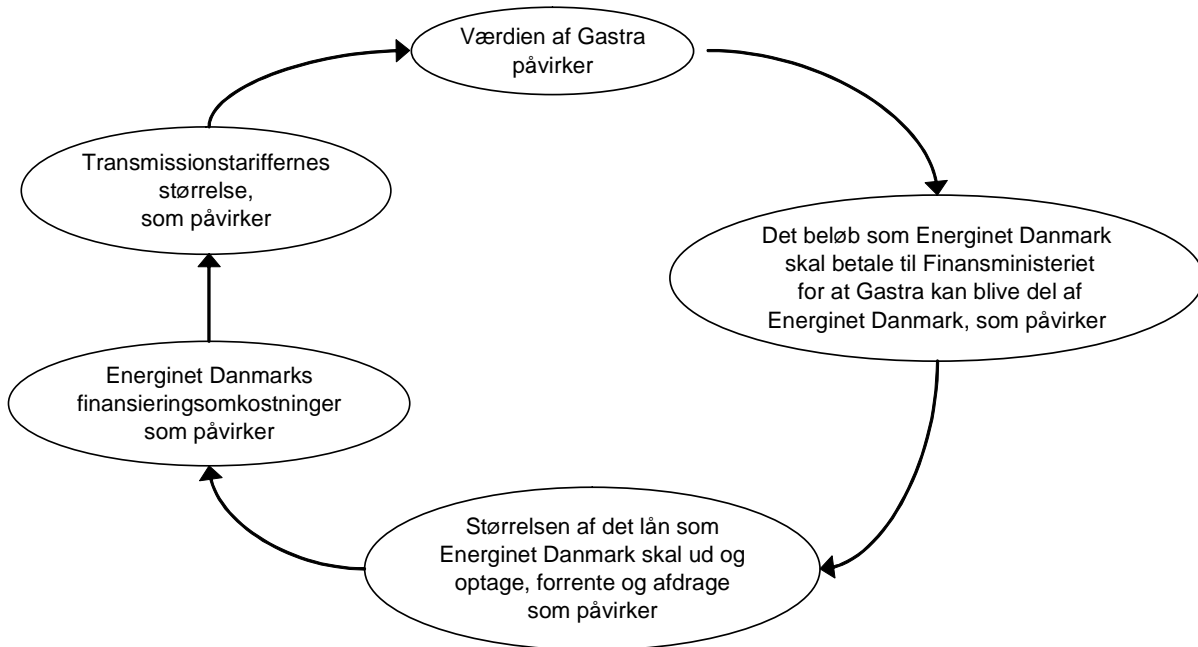
Lovforslaget ændrer i væsentligt omfang på grundlaget for prissætningen af Energinet Danmarks priser (tarifferne for transport af el og gas) i forhold til det nuværende reguleringsgrundlag. Samtidig indeholder lovbemærkningerne til el- og gasforsyningslovene nogle intentioner, men ikke præcise beskrivelser af, hvad virksomhedens priser skal dække. Dette kan skabe tvivl og uenighed om, hvordan tarifferne skal fastlægges.¹

I den udgave af lovforslaget, der har været sendt i høring, står der i bemærkningerne vedrørende økonomi:

- 1) at "Energinet Danmark køber aktierne [af Finansministeriet, AErådets kommentar] i Gastra A/S til værdien af selskabet",
- 2) at "Energinet Danmarks lånefinansierer aktiekøbet" og
- 3) at "Omkostningerne forbundet hermed finansieres over tarifferne for gastransmission".²

Det er endnu ikke fastlagt, hvilket beløb Energinet Danmark skal betale til Finansministeriet for, at Gastra kan blive en del af Energinet Danmark, men i Eltra Magasinet (nr. 9, november 2004), skønnes beløbet at være ca. 1,2 mia.kr. Jo højere salgspris Finansministeriet forlanger for Gastra, desto højere tariffer vil det medføre. Samtidig gælder, at desto højere tariffer Gastra opkræver, desto større værdi har selskabet. Fastlæggelsen af Gastras værdi, det beløb som Gastra skal betale til Finansministeriet og tariffernes størrelse hænger således uløseligt sammen, som illustreret i figur 1.

Figur 1. Sammenhæng mellem Gastras værdi, det beløb som Gastra skal betale til Finansministeriet og tariffernes størrelse



Af kortsigtede provenumæssige grunde kan Finansministeriet (og regeringen) have en interesse i at forlange en så høj pris som overhovedet muligt af Energinet Danmark.

Det er derfor AErådets vurdering, at lovforslaget kan medføre at gastransmissionstarifferne bliver højere i forhold til en alternativ situation, hvor grundlaget for prissætningen ikke blev ændret og hvor gastransmissionselskabet (Gastra/Energinet Danmark) ikke blev tvunget til over tariffene at skulle finansiere de renter og afdrag på det lån, som Gastra nu tvinges til at optage fordi Finansministeriet kræver et beløb (i størrelsesordenen 1,2 mia.kr. ifølge Eltra Magasinet) af Energinet Danmark for, at Gastra kan blive en del af Energinet Danmark. Gaskunderne (private husstande, industrivirksomheder, el- og fjernvarmelproducentene og deres kunder m.fl.) kommer således – via påvirkningen af gastransporttarifferne i opadgående retning – til at betale for, at Finansministeriet kan få en provenugevinst ud af, at ejerskabet til transmissionssystemet bliver flyttet fra en 100 pct. statsejet virksomhed (Gastra) til en anden 100 pct. statsejet virksomhed (Energinet Danmark).

Ovennævnte forhold har da også fået Energitilsynet til i deres høringsvar³ at skrive, at lovforslaget ”indikerer, at der i hvert fald i en periode kan indregnes omkostninger, der kan give risiko for prisstigninger”.

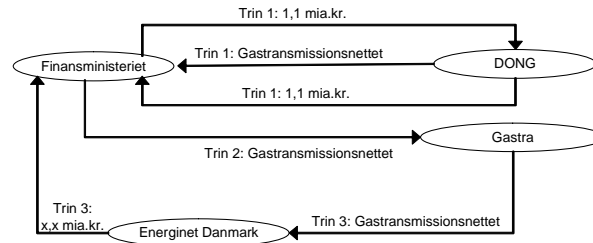
I figur 2 er illustreret, hvordan Finansministeriet kan få en provenugevinst ud af, at Energinet Danmark pålægges, at købe Gastra af Finansministeriet, dvs. ved at staten sælger transmissionsnettet til sig selv.

Figur 2. Finansministeriets provenugevinst ved at staten sælger transmissionsnettet til sig selv

Trin 1: Finansministeriet køber gastransmissionsnettet af DONG for 1.130 mio.kr. Samtidig trækker Finansministeriet et ekstraordinært udbytte ud af DONG på 1.130 mio.kr., så at købet af transmissionsnettet provenuneutral for Finansministeriet.

Trin 2: Finansministeriet opretter selskabet Gastra og lægger gastransmissionsnettet ind i Gastra

Trin 3: Økonomi- og erhvervsministeriet opretter selskabet Energinet Danmark og tvinger selskabet til at købe Gastra af Finansministeriet for x,x mia.kr. hvorved at Finansministeriet kan opnå en provenugevinst, jf. anmærkningen til figuren for en uddybning.



Anm.: Ved at sælge Gastra til Energinet Danmark går Finansministeriet glip af fremtidige udbyttebetalinger mv. fra Gastra. For ud beregne Finansministeriets nettoprovenugevinst ved at sælge Gastra til Energinet Danmark skal nutidsværdien af alle Finansministeriets fremtidige udbyttebetalinger mv. fra Gastra beregnes. Der er AERådet bekendt ikke fremlagt en offentliggørelse over de forventede fremtidige udbyttebetalinger mv. fra Gastra til Finansministeriet, hvorfor det ikke har været muligt, at beregne hvad Finansministeriets præcise nettoprovenugevinst bliver. For 2003 betalte Gastra 18,3 mio.kr. i udbytte til Finansministeriet, svarende til 30 pct. af resultatet efter skat.

Det skal bemærkes, at lovforslagets påvirkning af transmissionstarifferne ikke nødvendigvis vil give sig udslag i en direkte observerbar stigning i transmissionstarifferne kort efter lovforslagets vedtagelse. Tariffernes udvikling over tid afhænger således af økonomi- og erhvervsministerens præcise udmøntning af de overordnede rammer lovforslaget giver, ændringer i omverdensforhold mv., f.eks. en ændringer i renteniveauet, som vil påvirke omkostningerne ved lånoptagelsen. Hvordan, hvornår og hvor meget transporttarifferne vil blive påvirket afhænger således af ovennævnte forhold. Pointen er imidlertid, at de vil blive påvirket i opadgående retning af lovforslaget.

AERådet vil derfor også opfordre til, at det skrives klokkeklart ind i lovforslaget hvordan og i hvilket omfang det forventes at gastransmissionstarifferne vil blive påvirket som følge lovforslaget.

Det kan i øvrigt bemærkes, at det nettoprovenugevinst Finansministeriet får ud af skabelsen af Energinet Danmark - og som gaskunderne kommer til at betale - på mange måder svarer til at gastransmission pålægges en skat, hvor nutidsværdien af de fremtidige skatteindbetalinger er lig Finansministeriets nettoprovenugevinst. Lovforslaget indebærer ikke et formelt brud med skattestopet, men har statsfinansielt og for gaskunderne (private husstande, industrivirksomheder, el- og fjernvarmeproducentene og deres kunde m.fl.) den samme virkning, som en skattestigning.

3. Problematisk at DONGs gaslagre, udlandsforbindelser, søledninger og distributionsnet ikke lægges over i Energinet Danmark med det samme

Med lovforslaget forudsættes det, at naturlig monopolaktiviteter som gaslagre, udlandsforbindelser, søledninger og distributionsnet fortsat skal ligge i DONG-koncernen og først i det øjeblik, der privatiseres mere end 49 pct. af DONG, så kommer disse dele over i Energinet Danmark. Gaslagre, udlandsforbindelser og søledninger er imidlertid vitale dele af den overordnede infrastruktur og ligger derfor også naturligt hos Energinet Danmark, som ejer den øvrige overordnede infrastruktur og har systemansvaret.

Hertil kommer nok så væsentligt, at det er stærkt forvridende for konkurrencen på det danske gaskmarked, så længe disse infrastrukturelementer ejes af DONG koncernen, idet de marginale omkostninger på koncernniveau ved at bruge disse infrastrukturelementer er meget tæt på nul, da DONGs gashandels-selskabs udgifter til at benytte disse faciliteter modsvares indtægter i den del af koncernen, hvor naturlig monopol aktiviteterne ligger. DONGs nuværende og kommende konkurrenter

vil derimod – også på deres koncernniveau – bære de fulde omkostninger ved brug af disse infrastrukturelementer. Modargumentet herimod er ofte, at Energitilsynet da sikrer, at konkurrencen ikke forvrides. Erfaringerne fra det hidtidige forløb, hvor man oprindeligt mente at regnskabsmæssig unbundling og forhandlet tredjepartsadgang til nettene – under Energitilsynets overvågning - var tilstrækkelig til at sikre en tilstrækkelig konkurrence tyder ikke på at dette er tilfældet. I Danmark og i udlandet har man således kunnet konstatere at en fuldstændig selskabsmæssig adskillelse og ex ante reguleret tredjepartsadgang er den bedste måde at sikre en velfungerende konkurrence på og Energitilsynet.

Regeringens motiv synes, at være at man ønsker et så stort provenu på kort sigt som muligt ved den planlagte privatisering af DONG. Regeringen synes således at lægge større vægt på kortsigtede provenugevinster end de samfundsøkonomiske gevinster i form af bl.a. en mere velfungerende konkurrence på det danske energimarked. Regeringen synes endvidere at have haft det problem, at man i sit valgprogram har slået klokkeklart fast at man absolut vil privatisere DONG uden det er analyseret om det overhovedet samfundsøkonomisk er en god ide at privatisere dele af DONG og i givet fald hvilke dele det ville være mest hensigtsmæssigt at bevare i statsligt ejerskab og hvilke dele der med fordel kunne privatiseres med henblik på at maksimere de samfundsmæssige gevinster.

AERådet skal derfor opfordre til at flere af DONGs infrastrukturlementer lægges over i Energinet Danmark med det samme.

4. Energitilsynets ressourcer, magt og uafhængighed bør styrkes markant

Det er fra AERådets kontakter i energisektoren ikke indtrykket, at Energitilsynet i Danmark betragtes som et stærkt og uafhængigt tilsyn, men derimod et tilsyn, der ressourcemæssigt er for svagt, har haft og stadig har svært ved at administrere den lovgivning, der er vedtages og i dets arbejde er under indflydelse fra politisk pres fra Regering og Folketing. I den sammenhæng fremhæves det engelske tilsyns- og reguleringsmyndigheder (Ofgem) på mange fronter, at være et tilsyn der er ressourcemæssigt stærkt, relativt uafhængig af politisk pres og i vid udstrækning har formået at være en stærk modspiller til de stærke energiselskaber.

Finansministeriets rådgivere i privatiseringsprocessen omkring DONG, det engelske investerings- og rådgivningsfirma Rothschild, skriver i afsnit 3.4 i privatiseringsrapporten fra maj 2004 bl.a.: ”For det første mener vi, at mange af de politiske bekymringer om ejerskab af og adgang til gas- og elinfrastrukturen er berettigede på grund af den på nuværende tidspunkt uudviklede tilstand af meget af den gældende lovgivning samt manglen på ressourcer hos tilsynsmyndighederne.”

Rapporten indeholder således en meget skrap kritik af energilovreguleringen og manglende ressourcer hos tilsynsmyndighederne. I øvrigt advares der mod at enhver form for privatisering først sker når disse forhold er i en tilfredsstillende tilstand.

Desuden skal det bemærkes, at Energitilsynet også i sit høringssvar til lovforslaget om Energinet Danmark og lovforslaget i forbindelse med privatisering af DONG påpeger, at det stiller skærperede krav til Energitilsynets rolle og uafhængighed og skærper behovet for et aktivt tilsyn.

AERådet skal derfor opfordre kraftigt til, at Energitilsynets ressourcer, magt og uafhængighed styrkes

markant.

5. Problematisk at den geografiske placering af Energinet Danmarks hovedsæde ikke overlades til ledelsen

Det fremgår af lovforslagets bemærkninger at hovedsædet for Energinet Danmark skal placeres i Trekantsområdet. Som udgangspunkt vil der forsat være opgaver i hhv. Birkerød (Gastra), Skærbæk (Eltra) og Ballerup (Elkraft), men efter sammenlægningen af Gastra, Eltra og Elkraft er det herefter op til den kommende ledelse for Energinet Danmark at bestemme den geografiske lokalisering af disse selskabers aktiviteter.

Der gives ingen begrundelser i lovforslaget for hvorfor det ikke skal være op til ledelsen/bestyrelsen i Energinet Danmark, at bestemme den geografiske lokalisering af virksomhedens hovedsæde.

Enhver bestyrelse må forventes, at være interesseret i at fastholde så kompetente medarbejdere som muligt og få så effektiv drift at selskabet som muligt. På denne baggrund synes det problematisk, at Energinet Danmark tvinges til at placere sit hovedsæde i Trekantsområdet. For hvis Trekantsområdet vitterlig er den optimale placering af selskabets hovedsæde, så må det formodes at bestyrelsen vælger dette, mens hvis Trekantsområdet ikke er den optimale placering, så synes det uheldigt via loven at tvinge en bestemt geografisk lokalisering igennem, som ikke er begrundet i samfundsmæssige hensyn.

I den forbindelse kan Folketingets vedtagelse nr. V 69 af 27. marts 2001 (som blev enstemmigt vedtaget) ikke sagligt anvendes som begrundelse for at Energinet Danmarks hovedsæde fastlægges i loven til at være i Trekantsområdet. I vedtagelse nr. V69 pålægges regeringen ”ved beslutninger om placering af nye og nedlæggelse af eksisterende statslige arbejdspladser og institutioner at prioritere hensynet til en ligelig regional udvikling i Danmark højt og således tage hensyn til de egne af landet, hvor den økonomiske udvikling ligger under gennemsnittet” og ”fremlægge konkrete planer om udflytning af statslige arbejdspladser med henblik på at styrke udviklingen i de dele af landet, hvor udviklingen er svagest”.

Trekantsområdet er imidlertid et af de økonomiske vækstcentrene (sammen med Hovedstadsregionen og Århus) og derfor kan den geografiske placering af Energinet Danmarks hovedsæde ikke begrundes med henvisning til V 69. Hvis man vitterlig ønskede, at efterfølge V 69 burde Energinet Danmarks hovedsæde placeres i et Danmarks udkantsområde og ikke et af vækstcentrene i Danmark. Dette er ikke gjort, sandsynligvis fordi man har vurderet, at det kunne betyde et (for) stort tab af kompetente medarbejdere og vanskeligheder med at tiltrække ny arbejdskraft med de specialiserede kompetencer, der kræves.

Når Energinet Danmark i lovforslaget pålægges at skulle have hovedsæde i Trekantsområdet tyder det kraftigt på, at man på dette punkt ønsker at varetage snævre lokalpolitiske interesser og ikke overordnede samfundsmæssige hensyn.

AErådet vil derfor opfordre til, at der enten fremlægges saglige begrundelser (ikke blot en henvisning til, at der har man nu engang aftalt, sådan som økonomi- og erhvervsministeren gjorde det under 1. behandlingen af lovforslaget) for, hvorfor det er hensigtsmæssigt at tvinge Energinet Danmark til at have hovedsæde i Trekantsområdet. Hvis sådanne begrundelser ikke kan gives, opfordres der til, at den geografiske lokalisering af Energinet Danmarks aktiviteter ikke fastlægges i lovforslaget eller af ministeren), men alene bestemmes af bestyrelsen og ledelsen ud fra hvad de vurderer er det mest

optimale med henblik på mindske tab af kompetencer ifbm. sammenlægningen, drift og udvikling af Energinet Danmark mv.

6. Omfanget af de fremtidige udbygninger af transmissionsnettet bør tilkendegives tydeligere

Etablering af nye transmissionsnet og væsentlige ændringer i bestående net kan ifølge lovforslaget (§ 4) ske, "hvis der er et tilstrækkeligt behov for udbygningen". Udbygninger af energinettene i Danmark, herunder ikke mindst forbedrede forbindelser til og fra udlandet kan bidrage til at forbedre konkurrencen på det danske energimarked, øge forsyningssikkerheden og muliggøre indpasning af vedvarende energi (eksempelvis vindmølleenergi). Samtidig kan udbygninger af nettene påvirke transmissionstariffernes størrelse.

Økonomi- og erhvervsministeren gives bemyndigelse til at kunne godkende/afvise Energinet Danmarks planer om udbygning af nettet, ligesom han kan fastsætte de nærmere vilkår for udbygningen. Det synes således de facto at være økonomi- og erhvervsministeren, som bestemmer hvorvidt der vurderer om der foreligger et tilstrækkeligt behov for udbygningen eller ikke.

AErådet efterlyser derfor en klarere tilkendegivelse af omfanget af de udbygninger som fremover forventes iværksat og de konsekvenser de forventes at få.

7. Interessentforummet bør også omfatte en repræsentant fra lønmodtagersiden

Ifølge lovforslagets §8 skal der oprettes et rådgivende interessentforum i tilknytning til Energinet Danmark. Interessentforummet udpeges af økonomi- og erhvervsministeren og skal repræsentere et bredt udsnit af interessenter i Energinet Danmarks virksomhed. Etableringen skal medvirke til at sikre en alsidig repræsentation af forskellige synspunkter og interesser i virksomheden og omfatte personer med indsigt i forbruger- og samfundsmæssige forhold mv.

Ifølge lovforslagets bemærkninger skal interessentforummet erstatte DONG's repræsentantskab og Eltras brugerråd. AErådet har været medlem af DONG's repræsentantskab siden dets oprettelse og er tillige medlem i Eltras brugerråd (som ekstern deltager ved bestemmelse i Eltras bestyrelse). Det er AErådets erfaring fra disse fora, at der her sker en værdifuld videns- og meningsudveksling til gavn for både selskabet og disse foras medlemmer.

AErådet kan derfor fuldt ud støtte oprettelsen af et interessentforum i tilknytning til Energinet Danmark.

Ud fra deltagelsen i DONGs repræsentantskab og Eltras brugerråd er det vores vurdering, at der for at opnå en tilstrækkelig værdifuld videns- og meningsudveksling bør afholdes ca. 3-4 møder om året og ikke kun et årligt møde, sådan som lovforslagets almindelige bemærkninger giver indtryk af, jf. formuleringen "Det forudsættes, at interessentforummet mødes en gang årligt f.eks. i forbindelse med udarbejdelsen af årsrapporten og investeringsplaner mv....".

AErådet vil derfor anbefale, at afholdes 3-4 årlige møder i interessentforummet frem for kun et årligt møde.

I lovforslagets bemærkninger om udpegningen af repræsentanter i Energinet Danmarks

interessentforum er ikke nævnt, om det også er hensigten, at der til interessentforummet udpeges en (eller flere) repræsentant(er) fra en organisation(er), der repræsenterer lønmodtagerne, således som det hidtil har været tilfældet i DONGs repræsentantskab og Eltras brugerråd.

AErådet vil derfor anbefale, at der til interessentforummet også udpeges en (eller flere) repræsentant(er) fra en (eller flere) organisation(er), der repræsenterer lønmodtagerne.

1 Eksempelvis har der været en årelang og endnu ikke afsluttet strid mellem Gastra (tidligere DONG Transmission), Energitilsynet og Energiankeklagenævnet om fastlæggelsen af Gastras transporttariffer.

2 I det lovforslag der blev fremsat til 1. behandling i Folketinget er punkt 3 slettet. Imidlertid fremgår det ikke af det fremsatte lovforslag, hvordan Energinet Danmarks køb af aktierne i Gastra alternativt skulle finansieres og da Energinet Danmark alene får sine indtægter via tarifferne, må punkt 3 stadig forventes at gælde.

3 Se http://energi.forbrug.dk/fileadmin/Filer/publikationer/_Energinet_Danmark_endeligt_hoeringssvar_26.10.04_.pdf.