

Notat vedr. den hensigtsmæssige organisering af naturgasdistributionsnettet¹

En tværministeriel arbejdsgruppe har i rapporten "*En effektiv gassektor*" analyseret mulighederne for at effektivisere distribution af gas i Danmark samt mulighederne for at øge konkurrencen med gashandel. Analysen er mundet ud i en række anbefalinger til, hvordan gassektoren kan effektiviseres. En af anbefalingerne er, at der skal gennemføres en analyse, som giver grundlag for en vurdering af en hensigtsmæssig organisering af gasdistributionssektoren med fokus på ejerstrukturen.

Der er i dag tre primære gasdistributionsselskaber, som driver og ejer distributionsnettet. Der er en del udfordringer med den nuværende ejerstruktur, som kan modvirke den fortsatte udvikling af sektoren. En række af disse udfordringer vurderes bl.a. at kunne imødekommes ved konsolidering af naturgasdistributionen.

På baggrund af arbejdsgruppens anbefalinger besluttede regeringen i februar 2016 at igangsætte en analyse, der skal medvirke til at identificere et eventuelt konsolideringspotentiale i naturgassektoren samt identificere barrierer for og incitamenter til dette.

Af kommissoriet for analysen fremgår, at analysen skal afdække tre hovedelementer:

- 1) Opgørelse af konsolideringspotentialet
- 2) Mulige modeller for fremtidig ejerstruktur og selskabskonstruktion
- 3) Forsyningssikkerhed, herunder forbrugerbeskyttelse

Til analysearbejdet blev nedsat en arbejdsgruppe og en styregruppe, begge bestående af Finansministeriet, Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet samt Energistyrelsen.

¹ Notatet er udarbejdet i foråret 2016 som led i arbejdet med en fremtidig organisering af naturgasdistributionen. DONG Energy Gas Distribution er pr. 1. oktober 2016 blevet overdraget til Energinet.dk. Navnet på det nye selskab er herefter Dansk Gas Distribution A/S.

Analysen er udarbejdet på baggrund af flere sideløbende delanalyser og med bidrag fra konsulentrapporter. Konklusionerne er opsummeret i nærværende notat, der er struktureret som følger:

Del 1 beskriver den danske gasinfrastruktur og den nuværende organisering af gasdistributionssektoren. Ligeledes beskrives fordele og udfordringer ved den eksisterende ejerstruktur samt ejerstrukturen i gasdistributionen i en række andre lande.

Del 2 skitserer konsoliderings- og effektiviseringspotentialer i gasdistributionssektoren samt mulige konsolideringsmodeller.

Del 3 beskriver mulige modeller for fremtidigt ejerskab, herunder statsligt, kommunalt og privat ejerskab samt kombinationer med hhv. statsligt/kommunalt og statsligt/privat ejerskab. For hver af ejerskabsformerne beskrives rationale, mulige organisationsformer, governance samt kompleksitet og barrierer. Beskrivelserne danner grundlag for en række anbefalinger til den fremtidige ejerstruktur.

1. Nuværende ejerstruktur

Dette afsnit beskriver indledningsvist den danske gasinfrastruktur samt de tre primære gasdistributionsselskaber. Herudover skitseres fordele og ulemper ved den nuværende ejerstruktur, og endelig beskrives kort ejerstrukturen i en række andre lande.

1.1. Den danske gasinfrastruktur

Grundstenen for det danske gastransportsystem blev besluttet i maj 1979 med vedtagelsen af anlægsloven for naturgasforsyning. I begyndelsen af 1980'erne begyndte man at etablere den danske gasinfrastruktur. Denne stod stort set færdig i 1980'erne og er i dag i nogenlunde samme stand, som da den blev etableret.

Rygraden i den danske gasinfrastruktur er transmissionssystemet, der ejes og drives af Energinet.dk, og som har til formål at forbinde Nordsøen med distributionsnettet.

Gasdistributionssystemet er den del af infrastrukturen, der sikrer, at gassen kan føres ud til den enkelte forbruger i stikledninger. Distributionsnettet ejes og drives af tre primære danske distributionsselskaber i hvert deres geografiske område: DONG Gas Distribution, NGF Nature Energy Distribution og HMN GasNET. Derudover leverer Naturgas Net i Aalborg naturgas til ca. 50 kunder i Aalborg.² Der er sluttet godt 410.000 kunder, dvs. husstande, el-og varmegædder og erhvervsvirksomheder, til distributionsnettet.

Den danske gasinfrastruktur er et naturligt monopol og stiller levering af et miljøvenligt brændsel til rådighed for borgere og virksomheder mod transportbetaling til primært opvarmningsformål, elfremstilling og fremstilling af varer og tjenesteydelser. Den danske gasinfrastruktur blev som nævnt ovenfor etableret i 1980'erne og er i væsentlig grad finansieret af staten ved, at naturgas i en lang årrække har været undtaget fra energif afgift. Naturgasselskaberne har herved kunne opnå et større dækningsbidrag – den såkaldte skyggeafgift – svarende til afgiftsforskellen mellem olie og naturgas.

Den danske elinfrastruktur, er etableret og udviklet til det, vi kender i dag, over en 100-årig periode. Her er små private transformerstationer og elværker historisk blevet samlet i stadig større kraftværker og distributionsselskaber. Hvor udviklingen af elnettet således i væsentlig grad er kommet nedefra, er udviklingen og planlægningen af naturgasnettet baseret på overordnet statslig og kommunal planlægning af udbygningen.

² På grund af Aalborg Forsynings relativt begrænsede størrelse indgår selskabet ikke i beskrivelsen.

Naturgas anvendes som nævnt af ca. 410.000 kunder i Danmark og kan i et vist omfang substitueres med andre energiformer i husholdninger, virksomheder og private og offentlige serviceerhverv. Det fremgår af flere politiske aftaler, at gasdistribution skal forblive i offentligt eje, *jf. boks 1*. Statens køberet og -pligt til gasdistributionsnettet er således blevet indført i lovgivningen for at sikre statens investering i gasdistributionsnettet. Købepigten blev desuden indført grundet EU-rettens hensyn til kapitalens fri bevægelighed. Som det fremgår af afsnit 1.4, er det dog ikke en forudsætning for et velfungerende net, at nettet fremadrettet forbliver i offentligt eje.

Boks 1. Offentligt eje af gasdistribution

Det blev første gang i Reform-aftalen fra 2000 aftalt, at distributionsnettet skal forblive i offentligt eje. Aftalen er sidenhen blevet bekræftet i flere energipolitiske aftaler.

Baggrunden var, at staten netop havde solgt TDC's rå kobber, og man ikke ønskede, at det samme skete med distributionsnettet. Derudover er anlæg af distributionsnettet i høj grad betalt af staten gennem en afgiftsfritagelse af gas.

Kommunerne havde ansvaret for at anlægge distributionsnettet, hvilket skete gennem dels et begrænset indskud, dels lån med kommunegaranti. Naturgasprisen var frem til 1996 ikke afgiftsbelagt. Dette kom dog ikke forbrugerne til gode i form af lavere priser, idet de kommunale gasselskaber kunne sælge gassen til en pris, som var der en energifgift på gassen svarende til afgiften på olie. Denne forskel i afgifterne, der blev benævnt som skyggeafgift tilfaldt, i modsætning til energifgiften, ikke statskassen men gasselskaberne dvs. kommunerne. Denne ekstra indtjening gik til at afdrage på kommunernes gæld for distributionsnettet.

Kilde: SKAT

1.2 Distributionsselskaberne

Der har tidligere været gjort forsøg på at konsolidere den danske naturgasdistribution. Således viste en undersøgelse gennemført i 1998³, at der var betydelige muligheder for at effektivisere naturgassektoren bl.a. ved at sammenlægge naturgasdistributionen.

Staten/Dong Naturgas tilbød på den baggrund at købe de fem regionale distributionsselskaber – Naturgas Syd, Naturgas Fyn, Naturgas Sjælland, Naturgas Midt Nord og Hovedstadens Naturgas – for derigennem at etablere en mere effektiv og hensigtsmæssig organisering af naturgassektoren forud for den forestående liberalisering af sektoren.

³ Undersøgelsen blev udført af det engelske konsulentfirma N.M. Rothschild & Sons Limited.

Naturgas Syds ejerkommuner accepterede statens tilbud, mens de øvrige ejerkommuner ikke ønskede at sælge deres selskaber. Med lov om overdragelse af naturgasdistributions- og forsyningsvirksomhed fra den 26. maj 1999 kunne DONG Naturgas i 1999 overtage Naturgas Syd og året efter Naturgas Sjælland. De to selskaber var på daværende tidspunkt tyngt af stor gæld, som DONG Naturgas overtog.

Med Skt. Hans Aftalen af 23. juni 1999 blev det kommunale engagement i gassektoren bevaret. Dog indgik Naturgas Midt Nord og Hovedstadens Naturgas et driftssamarbejde.

Med virkning fra 1. januar 2010 fusionerede Hovedstadens Naturgas og Naturgas Midt Nord til HMN. Herefter ejes det fælleskommunale selskab af 32 kommuner i hovedstadsområdet og 25 kommuner i det midt- og nordjyske område.

Som følge af den konsolideringsproces naturgasdistributionen har gennemgået, er der forskelle i ejerstrukturen i de tre nuværende distributionsselskaber:

- Dong Energy Gasdistribution – som er ejet af DONG Energy A/S – er ejet af staten (58,8 pct.), New Energy Investment⁴ (17,9 pct.) og SEAS-NVE (10,8 pct.). De resterende 12,5 pct. ejes af andre selskaber, hvis ejerandel udgør mindre end 5 pct.
- HMN GasNet P/S er ejet af HMN Naturgas I/S. Selskabet har kommunalt ejerskab, som er delt mellem 57 kommuner.
- NGF Nature Distribution A/S er ejet af Nature Energy Holding A/S, som er et selskab under Naturgas Fyn I/S. Selskabet er ejet af 8 kommuner på Fyn.

En bred kreds af partier i Folketinget har besluttet, at DONG Energy skal børsnoteres. Også efter børsnoteringen vil staten eje mindst 50,1 pct. af aktierne. DONG Energy Gasdistribution skal i henhold til politisk aftale afhændes til Energinet.dk.⁵ Dong Energy Gasdistribution er beskrevet nærmere i bilag 1. Det er vurderingen, at Energinet.dk på sigt ikke er en hensigtsmæssig ejer af distributionsnettet, idet aktivet har meget begrænsede synergier til Energinet.dk i fht. faglig viden og drift, ledelsesmæssige kompetencer og supportfunktioner. Det

⁴ En række fonde administreret af Goldman Sachs.

⁵ Et bredt flertal genbekræftede i september 2015 beslutningen fra 2004 om at gennemføre en børsnotering af DONG Energy. På baggrund af energipolitiske aftaler om, at naturgasinfrastrukturen skal forblive i offentligt eje, er det i naturgasforsyningslovens § 34 fastsat, at staten har køberet og -pligt til gasdistributionsnettet. Det er Energinet.dk, der udøver denne ret og pligt. Efter de gældende regler er det således ikke muligt at afhænde DONG Gasdistributions aktiviteter til andre end Energinet.dk.

er derfor nødvendigt, at gasdistribution udskilles fra Energinet.dk i et statsligt aktieselskab.

De tre distributionsselskaber afdrager deres historiske gæld som en årlig annuitet (afdrag og renteudgifter). Gælden og den forventede gældsfrihed er forskellig for de tre selskaber, *jf. tabel 1*.

Selskabernes distributionstariffer baseres på indtægtsrammer, som Energitilsynet fastsætter. Indtægtsrammen fastlægges med henblik på dækning af selskabernes driftsomkostninger, afskrivninger og forrentning ved en effektiv drift af selskaberne. Principperne for indtægtsrammereguleringen er beskrevet i boks 2.

En væsentlig del af selskabernes indtægtsrammer vedrører forrentning og afdrag af den historiske gæld. Forskellen i selskabernes gældsbelastning er derfor afspejlet i selskabernes distributionstariffer.

Boks 2. Indtægtsrammeregulering

Gasdistribution er underlagt en indtægtsrammeregulering, hvor Energitilsynet for en fireårig reguleringsperiode fastsætter det maksimale beløb, som de enkelte selskaber må opkræve gennem tariffer, udtrykt som en årlig indtægtsramme. Den nuværende indtægtsramme gælder for perioden 2014-2017. Af tabellen nedenfor fremgår dels, at indtægtsrammen er sammensat af fem elementer, dels den foreløbige indtægtsramme for 2016.

Mio. kr.	DONG Gas Distribution	HMN Naturgas	Naturgas Fyn Distribution
Effektivitetsreguleret omkostningsramme	171	271	45
+Forrentning og afdrag af nettogæld mv.	328	219	65
+ Forrentning af nettoomsætningsformue og materielle anlægsaktiver	15	19	3
+ Budgetterede § 13-omkostninger	60	89	39
+ Omkostninger til energispareaktiviteter	87	168	21
<i>Indtægtsramme</i>	<i>661</i>	<i>766</i>	<i>172</i>

En vigtig del i fastsættelsen af omkostningsrammen er bestemmelsen af effektiviseringskrav, som omkostningsrammerne reduceres med, inden kravet indregnes i indtægtsrammerne. I perioden 2014-2017 blev alle selskaber pålagt et selskabsspecifikt

effektiviseringskrav på 0,60 pct. Herudover blev DONG Gasdistribution pålagt et selskabsspecifikt effektiviseringskrav på 1,45 pct., og Naturgas Fyn Distribution et selskabsspecifikt krav på 0,75 pct. HMN Naturgas blev ikke pålagt et selskabsspecifikt krav, idet de er benchmarkingens mest effektive selskab.

Kilde: Energitilsynet (2013): Indtægtsrammer for naturgasdistributionsselskaberne 2014-2017, foreløbig indtægtsramme.

De eksisterende forskelle i selskabernes tariffer er til dels opstået ved, at HMN's kunder, som betaler de laveste tariffer, historisk har bidraget til at betale relativt mere af på selskabets gæld, end kunderne i de øvrige selskaber har. Dertil kommer, at der er geografiske forskelle i at etablere og drive gasdistributionen i de forskellige områder. Forskellen i tariffer er ikke unik for gasområdet, og således varierer elnetselskabernes tariffer også mellem de forskellige geografiske områder, ligesom der er forskel på den tarif, varmekunder betaler, afhængigt af, hvilket fjernvarmenet forbrugeren er tilkøbt.

Nøgletal for de tre nuværende gasdistributionsselskaber er opsummeret i tabel 1.

Tabel 1. Nøgletal for de tre distributionsselskaber.

Nøgletal 2015	NGF	HMN	DONG
Distribueret mængde (mio. Nm ³)	135	1.407	672
Kunder, antal	36.500	253.000	122.000
Distributionsområde	Hele Fyn	Nordsjælland samt i Nord- og Midtjylland	Dækker Sydvestsjælland og Syddjylland.
Ejerskab	Ejes af otte kommuner	Fælleskommunalt interessentskab, der ejes ligeligt af 57 kommuner	Staten: 58,8 % New Energy Investment: 17,9 % SEAS-NVE: 10,8 % Andre: 12,5 %
Distributionsnet, km	2.450	9.852	6.573
Kundetæthed, kunder/km net	14,9	25,7	18,6
Omsætning i 2014 (mio. kr.), ekskl. indtægter fra energispareindsats ^C	120	561	515
Gældfri (år)	2023	2020	2023
Regulatorisk nettogæld, primo 2015 (mio. kr.) ^G	568	1.211	2.690
Indtægtsramme 2015	171 ^D	758 ^D	728 ^E

(mio. kr.)			
- Heraf del til energispareindsats	20,79 ^D	164,39 ^D	87,16 ^D
- Heraf del til forrentning af den regulatoriske nettogæld	64,52 ^D	219,35 ^D	381,51 ^E
- Gældsandel: (afdrag og forrentning / (IR-energispareindsats)	42,9 %	36,9 %	60,7 %
Distributionstarif pr. 1. april 2015 for husholdninger ekskl. moms og andel til energispareindsats (kr./m ³) ^A	1,346	0,578	1,762 ^F
Tarif uden gældsandel ^B (kr. pr. m ³) ekskl. energispareindsats ^A	0,769	0,365	0,654

Kilde: *Energinet.dk* og *Sekretariatet for Energitilsynet* og ^A Sekretariatet for Energitilsynet (2016) baseret på indberettede tariffer fra de tre distributionsselskaber. ^B Beregningen er foretaget under forudsætning af, at gælden udgør den samme andel af tariffen, som den gør af den foreløbige indtægtsramme for 2015, jf. Energitilsynets afgørelse af 29/10 2013. Dog er der for DGD foretaget en korrektion for deres ændrede gældsafviklingsprofil, jf. Energitilsynets afgørelse af 24/3 2015.

^C Jf. Sekretariatet for Energitilsynets afgørelser vedr. indtægtsrammer for naturgasdistributionsvirksomhederne for 2014 (fra efteråret 2015), ^D Jf. Energitilsynets afgørelse af 29/10 2013 vedr. foreløbig indtægtsramme, ^E Foreløbig med ny gældsafviklingsprofil, jf. Energitilsynets afgørelse af 24/3 2015 og afgørelse af 29/10 2013 vedr. foreløbige indtægtsrammer, ^F Tariffen varierer for DONG Energy i 2015. Tariffen var (kr./m³) 1,631 (jan-mar), 1,762 (apr-okt), 1,065 (nov-dec), ^G Kilde: Sekretariatet for Energitilsynet (2016).

1.3 Fordele og udfordringer ved den eksisterende ejerstruktur

Den nuværende ejerstruktur med tre regionale distributionsselskaber giver en række fordele, men også potentielle udfordringer.

Fordelene er, at de tre distributionsselskaber har mulighed for at drive de tre selskaber forskelligt, hvilket kan medvirke til at skabe et vist konkurrencepres selskaberne imellem. Selvom de ikke er i direkte konkurrence med hinanden, kan det medvirke til at udvikle gasmarkedet og styrke konkurrencen.

Desuden muliggør tilstedeværelsen af tre selskaber, at det er muligt at foretage en benchmarking af selskaberne. Benchmarking er et egnet redskab til at vurdere potentialet for omkostningsreduktioner og benyttes således til årligt at fastsætte et

selskabsspecifikt effektiviseringskrav til de to mindst effektive selskaber. En solid benchmark kræver dog, at der indgår tilstrækkeligt med selskaber med nogenlunde ensartede karakteristika. Med kun tre selskaber kan det diskuteres, om benchmarking i tilstrækkelig grad kan belyse potentialet for omkostningsreduktioner i sektoren.

Den eksisterende ejerstruktur indebærer også en række *udfordringer* for den fortsatte udvikling af naturgassektoren. Disse består bl.a. i:

- Selskaberne har forskellige tariffer – også efter en gældsafvikling – hvilket stiller forbrugere og virksomheder forskelligt i de forskellige landsdele.
- Med kun tre distributionsselskaber kan det være vanskeligt at udforme en effektiv benchmark.
- Der er usikkerhed om den fremtidige anvendelse af gasinfrastrukturen i forbindelse med den grønne omstilling, herunder indpasning af grønne gasser i systemet. Dette kan potentielt kræve koordinering mellem de tre distributionsselskaber.
- Konkurrencen i gassektoren kan påvirkes af, at distributionsselskaberne er koncernforbundne med deres handelsselskaber. Det kan potentielt udgøre en barriere for konkurrencen. Således kan de koncernforbundne selskaber udnytte brandingfællesskab og muligheden for dataudveksling, ligesom to regninger ved et skifte til en anden gasleverandør end distributionsselskabet kan udgøre en barriere for konkurrencen. Dette er forhold, som bl.a. er søgt løst på elmarkedet ved introduktion af en elengrosmodel den 1. april 2016.
- Der vurderes at være et direkte effektiviseringspotentiale i omegnen af 77 mio. kr. årligt under den nuværende organisering af sektoren⁶.

Det vurderes, at en del af udfordringerne i sektoren vil kunne imødekommes og potentialet indfries ved et øget samarbejde i sektoren eller en fuld konsolidering til ét selskab.

1.4 Ejerstrukturer i andre lande

Der er stor forskel på ejerstrukturen og på, hvor konsolideret gasdistribution er i Europa. I Storbritannien, som har et net på over 272.000 km, serviceres over 22 mio. kunder af fire selskaber (dvs. 5,5 mio. kunder pr. selskab). Til sammenligning er der i Tyskland 0,2 mio. kunder pr. selskab, og i Danmark 0,14 mio. kunder pr. selskab, jf. tabel 2.

⁶ McKinsey (2016): Forsyningssektorens effektiviseringspotentiale.

Tabel 2. Sammenligning af ejerstruktur

	Ejerskab	Antal selskaber	Ledningsnet, km	Antal kunder, mio.	Kunder pr. selskab, mio.
Danmark	Kommunalt (67 %), stat (33 %)	3	18.875	0,42	0,14
Storbritannien	Primært privat	4	272.000	22	5,5
Tyskland	Primært kommunalt	670	481.103	13,8	0,2

Arbejdsgruppen for analyse af gassektoren (2016): *En effektiv gassektor*.

Ejerstrukturen i Storbritannien og Tyskland er beskrevet i boks 3. Ejerforholdet på det britiske marked er ligesom i Danmark centreret omkring få selskaber, mens det er mere fragmenteret i Tyskland.

Boks 3. Ejerstruktur i Storbritannien og Tyskland

I Storbritannien blev gasdistributionsnettet nationaliseret i 1948 efter en periode med privat ejerskab.⁷ Op igennem 1990'erne er der igen sket en delvis privatisering, og landets otte distributionsnet er i dag ejet af fire selskaber. To af selskaberne er primært ejet af den kinesiske fond CKI, et er et statsligt børsnoteret selskab (med staten som minoritetsaktionær), og et er ejet af et forsynings-selskab. Det statsligt ejede børsnoterede selskab forventer dog i 2016 at frasælge sine distributionsnetværk.

Den offentlige reguleringsmyndighed udarbejder årligt en rapport, der vurderer selskaberne på en række output-parametre, herunder pålidelighed og kundetilfredshed. Det er ikke muligt på baggrund af regulators rapport at konkludere, at en bestemt ejerskabsform driver aktiverne bedre end en anden.

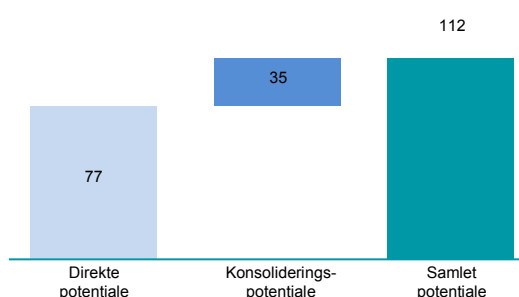
Den tyske gasdistributionssektor tog sin begyndelse i det 19. århundrede ved etableringen af isolerede gasforsynings-selskaber. Umiddelbart før 2. Verdenskrig var sektoren yderst fragmenteret og decentraliseret, og der eksisterede omkring 16.000 selskaber inden for el- og gassektoren. Der er sidenhen sket en kraftig konsolidering af sektoren, men den er med 714 selskaber i 2016 stadig yderst fragmenteret. De fleste distributører tilbyder også forsynings-services såsom elektricitet, varme, vand og offentlig transport. Der sker en vertikal integration i markedet, hvor aktørerne breder sig over produktion, transmission og distribution. En aktiv spiller har været E.ON, der også har foretaget flere opkøb i Sydtykland.

⁷ I perioden 1967-77 blev kulforsyning erstattet af naturgas i Storbritannien.

2. Effektiviserings- og konsolideringspotentiale

Effektiviseringspotentialet i gasdistributionssektoren består dels af et direkte effektiviseringspotentiale, dels af et konsolideringspotentiale. Samlet set er det muligt at opnå effektiviseringsgevinster i omegnen af 112 mio. kr. årligt, *jf. figur 1*.⁸

Figur 1. Effektiviseringspotentiale i gasdistributionssektoren, mio. kr.



Det direkte effektiviseringspotentiale er 77 mio. kr. årligt svarende til 11,8 pct. af de samlede omkostninger i sektoren. Potentialet er udtryk for de effektiviseringsgevinster, der kan opnås ved, at de mindre effektive selskaber optimerer deres drift og investeringer, og derigennem bliver ligeså effektive som det mest effektive selskab. Det vil med andre ord sige, at driften fortsætter inden for de givne organisatoriske rammer. Potentialet må betragtes som et minimumspotentiale i lyset af, at potentialet er opgjort på baggrund af en benchmark på kun tre indenlandske selskaber. Såfremt det mest effektive selskab kan effektiviseres yderligere, vil effektivitetsforskellen mellem selskaberne således være større og det faktiske potentiale dermed også være større end 77 mio. kr. årligt. En anden grund til, at potentialet må formodes at være større på sigt er, at der i potentialeanalysen tages udgangspunkt i en antagelse om, at det selskab, som i dag er det mest effektive, ikke optimerer dets drift og investeringer yderligere. "Fronten" vil dermed ikke flytte sig i perioden.

Konsolideringspotentialet på 35 mio. kr. årligt kan opnås, når der gennemføres strukturændringer i sektoren. Dvs. når branchen igennem øget samarbejde eller fusioner udnytter synergier og stordriftsfordele, der fører til besparelser på omkostningerne til administration, service, drift og anlæg. Konsolideringspotentialet uddybes nedenfor.

⁸ McKinsey og Struensee (2016): Forsyningssektorens effektiviseringspotentiale.

2.1 Konsolideringspotentiale

Konsolideringspotentialet kan opstå gennem fire potentielle modeller for samarbejder i gasdistributionssektoren. Modellerne indebærer større eller mindre grad af konsolidering, *jf. figur 2*, og er:

1. Servicesamarbejde
2. Driftssamarbejde
3. Anlægssamarbejde
4. Fuldt samarbejde

Boks 4. Konsolideringsmodeller

1. Servicesamarbejde

- Konsolidering og reduktion i ledelsesfunktioner
- Fælles indkøb og IT
- Bedre mulighed for håndtering af administrative byrder og regulatoriske krav

2. Driftssamarbejde

- Mere effektiv kapitaludnyttelse via fælles materieludnyttelse
- Mere effektiv drift via fælles drift i overlappende områder samt effektiv udnyttelse af kørende teknikere
- Bedre udnyttelse af designingeniører og projektledere

3. Anlægssamarbejde

- Bedre planlægning af kapacitet og optimeret og koordineret udbygning af infrastrukturen
- Mere effektiv kapacitetsudnyttelse
- Bedre finansieringsmuligheder

4. Fuldt samarbejde

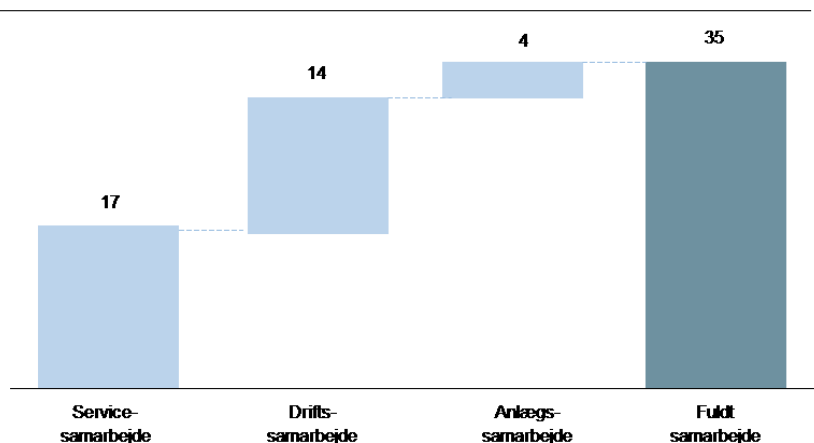
- Service-, drifts- og anlægssamarbejde

Kilde: McKinsey & Struensee (2016): *Forsyningssektorens effektiviseringspotentiale*.

Det opnåede potentiale “bygger ovenpå hinanden”. Dvs. det opnåede potentiale ved oprettelse af fx et driftssamarbejde indgår også i modellen, hvor der oprettes et anlægssamarbejde.

Figur 2. Årligt konsolideringspotentiale, mio. kr.

Årligt konsolideringspotentiale



Konsolideringspotentialet på i alt 31 mio. kr. i de to første modeller vurderes at kunne opnås inden for 1-2 år, idet de stort set er uafhængige af restlevetiden for anlæg etc.

Det samlede konsolideringspotentiale i en model, hvor der også er et anlægssamarbejde, er 35 mio. kr. årligt og formodes at kunne realiseres inden for 2-15 år. Indhentningstiden afhænger af restlevetiden på anlæg og størrelsen af stordriftsfordele. Jo større potentielle gevinster, jo kortere investeringshorisont, idet incitamentet til at erstatte eksisterende anlæg, før restlevetiden udløber, er større. Konsolideringspotentialet skal ses ift. at selskaberne under den nuværende organisering har en samlet årlig omsætning på knap 1,3 mia. kr.

På trods af at de tre eksisterende selskabers distributionsnetværk ligger i tre ikke-overlappende geografiske områder, er der i praksis ikke hindringer for samarbejde imellem dem. Gasdistributionsaktivet er således fysisk sammenhængende på tværs af de forskellige landsdele. Et fuldt samarbejde, som indbefatter både servicesamarbejde, driftssamarbejde og anlægssamarbejde, vurderes således muligt. Tidsperspektivet for øget samarbejde eller konsolidering må dog ses i lyset af, at DONG Gasdistributions aktiviteter først skal afhændes til Energinet.dk i og med, at dette ændrer sektorens organisering og sammensætning. Derudover må ejerskabet af det fusionerede gasdistributionsselskab ligeledes forventes at have betydning for, hvorvidt det er muligt at opnå en fuld eller delvis konsolidering af sektoren.

Ved en eventuel strukturændring af sektoren skal der således tages stilling til ejerskabet af det fusionerede gasdistributionsselskab.

I næste afsnit gennemgås derfor forskellige mulige modeller for ejerskab, som også kan lægges til grund for den fremtidige organisering/ejerskab af DONG Energys gasdistribution isoleret set.

3. Mulige modeller for ejerskab

Der er i udgangspunktet tre modeller for ejerskab:

- Statsligt ejerskab
- Kommunalt ejerskab
- Privat ejerskab

Modellerne kan kombineres således, at naturgasdistributionsnettet ejes af både stat og en privat aktør eller af stat og kommune. De kombinerede modeller beskrives i afsnit 3.5. Ligeledes kan der være flere ejerskabsmodeller repræsenteret i sektoren samtidig, fx et kommunalt selskab og et statsligt selskab.

Privat ejerskab er på nuværende tidspunkt ikke mulig, da det i dag fremgår af flere politiske aftaler, at det danske distributionsnet skal forblive i offentligt eje. Der er dog ikke noget til hinder for, at privat ejerskab på lang sigt kan blive aktuelt, ikke mindst set i lyset af, at en del af eldistributionsnettet i dag er ejet af private aktører, og gasdistributionsnettet i store dele af Vesteuropa er på private hænder. Det danske gasdistributionsaktiv vurderes desuden både i den nuværende organisering og konsolideret at være interessant for en potentiel investor, *jf. afsnit 3.4*. I vurderingen af forskellige modeller for ejerskab må derfor medtænkes både kort- og langsigtede perspektiver.

I det følgende vil de forskellige modeller for ejerskab blive beskrevet. For hver ejerskabsmodel gives en beskrivelse af rationale, værdipotentiale, governance, organisationsformer samt kompleksitet og barrierer. På baggrund heraf laves en kort opsummering, og der gives en række anbefalinger.

3.1 Overordnede hensyn til ejerskabet

Uanset hvordan gasdistributionsnettet i fremtiden vil være organiseret, er der en række grundlæggende forhold, som skal være opfyldt:

- **Forsyningssikkerhed:**
Naturgasdistributionen er kritisk infrastruktur, hvor en sikker forsyning er et grundvilkår. Det betyder, at sektorpolitiske hensyn skal være indkapslet gennem lovgivning m.m. således, at forsyningssikkerheden ikke risikerer at blive truet. Robustheden af den nuværende forsyningssikkerhed er beskrevet nedenfor.
- **Effektiv drift:**
Ejerskabsmodellen skal understøtte, at selskabet drives effektivt med et aktivt ejerskab, hvor fokus er på selskabets økonomiske værdiskabelse.
- **Forbrugerhensyn:**

Forbrugerne skal sikres billig distribution af gas, hvor der ikke betales overpris.

3.1.1 Vedr. forsyningssikkerhed

Forsyningssikkerheden vurderes i dag generelt at være høj, da gassystemet er vedligeholdt, og den eksisterende regulering er robust. Der forekommer meget sjældent udfald og i tilfælde af udfald, er dette som regel forårsaget af på- og overgravning af ledninger m.m.

Forsyningssikkerheden kan dog styrkes på visse områder:

- Den eksisterende kontrol med, om distributionselskaberne reelt vedligeholder distributionsnettet, er mangelfuld. Det kan evt. sikres ved, at distributionselskabernes vedligeholdelsesprogrammer certificeres, og der føres uafhængigt tilsyn med gennemførelsen af disse.
- Aftaler mellem transmissionsselskabet og distributionselskaberne om bl.a. at sikre passende tryk og forsyning i tilfælde af uheld bør gøres mere robuste. Det kan evt. sikres ved, at samarbejdsaftaler⁹ mellem selskaberne fremadrettet formaliseres.
- Der vil være behov for at ændre reglerne om beredskabet i medfør af naturgasforsyningsloven i tilfælde af, at transmissionsselskabet eller dets helejede datterselskab skal eje og drive distributionsvirksomhed, da Energinet.dk som tilsynsførende af distributionselskabernes beredskabsplaner, ikke også kan udøve tilsyn med sig selv. Ved en sådan omorganisering må Energistyrelsen (eller en anden offentlig myndighed) påtage sig den sektor tilsynsopgave.
- Det eksisterende tilsyn med distributionselskabernes opfyldelse af bevillingskravene er ikke tilstrækkeligt aktivt for at sikre den nødvendige indsigt i økonomiske forhold, fornøden sagkundskab mv. Det kan bl.a. forbedres ved, at de relevante myndigheder pålægges at føre jævnlige tilsynsmøder med selskaberne, herunder om der er tilstrækkelig vedligeholdelse af nettene. Såfremt Energinet.dk fremadrettet bliver helejer af et datterselskab, der driver distributionsvirksomhed, skal der føres sektortilsyn med denne virksomheds varetagelse af opgaverne på samme vis som med en bevillingshaver.
- Ved et evt. kommercielt ejerskab er der behov for, at der føres et aktivt tilsyn med bevillingshaveren for at kunne sikre fortsat sikker drift og vedligeholdelse af nettene. Distributionselskabernes IT-systemer skal gøres mere robuste over for skadelige handlinger.¹⁰

⁹ Energinet.dk og HMN har indgået skriftlige aftaler om håndtering af uheld. Energinet.dk og de to andre selskaber overvejer at indgå skriftlige aftaler.

¹⁰ Der er en lov er under forberedelse herom.

Hvis en privat aktør overtager naturgasdistributionsnettet, skal lovgivningen gøres mere robust for at sikre forsyningssikkerheden og forbrugerbeskyttelsen.

3.2 Statsligt ejerskab

Rationalet for statsligt ejerskab af naturgasdistributionsnettet er primært begrundet i ønsket om kontrol med kritisk infrastruktur og forsyningssikkerhed. Staten kan have et ønske om at bevare kontrollen med produktion af tjenester, der anses for at være af særlig samfundsmæssig betydning.

Udover at sikre ovenstående hensyn kan rationalet for statsligt ejerskab i gasdistributionssektoren (og for et statsligt distributionselskab som evt. konsolidator) hvile på, at ejerkredsen hæves over eventuelle divergerende særinteresser de kommunale ejere imellem. Ligeledes kan det give mulighed for at styrke konkurrencen i detailledet via krav om unbundling.

I forhold til den nuværende ejerkonstruktion kan et statsligt ejerskab etableres ved, at staten opkøber de nuværende distributionselskaber HMN og NGF Nature Energy og lægger dem sammen i et nyt selskab med DONG Energy/Energinet.dk's aktiver. Evt. kan konstruktionen ske i mindre skala, hvor staten kun opkøber det ene af selskaberne. I så fald vil gasdistributionssektoren bestå af et statsligt og et kommunalt selskab. Det kan i denne sammenhæng overvejes, om det vil være hensigtsmæssigt at inkludere andre af Energinet.dk/DONG Energys aktiver i selskabet. Det skal bemærkes, at staten kan realisere nettets værdi (eller en del heraf), såfremt der på et senere tidspunkt åbnes op for privat ejerskab.

3.2.1. Organisationsformer

Et statsligt ejet gasdistributionselskab kan organiseres som en selvstændig offentlig virksomhed eller som et statsligt aktieselskab.

Overordnet gælder, at ejerskabsformen gradueres efter niveauet af forretningsmæssig orientering: Fra en selvstændig offentlig virksomhed, hvor der kan tages andre hensyn end rent forretningsmæssige, til et statsligt aktieselskab, som i høj grad er forretningsmæssigt orienteret.

Det følger af såvel Staten som aktionær¹¹ som af Statens ejerskabspolitik¹², at aktieselskabsformen som oftest vil være den mest hensigtsmæssige organisering af et statsligt selskab, og at et sådant kun undtagelsesvist bør etableres som en selvstændig offentlig virksomhed. Dette udgangspunkt skyldes bl.a., at de juridiske

¹¹ Finansministeriet, Trafikministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet (2004): *Staten som aktionær*.

¹² . Finansministeriet. (2015)*Statens ejerskabspolitik*.

rammer for kapitalselskaber er kendte og gennemsigtige, bl.a. som følge af, at der er etableret en fast og kendt juridisk praksis for fortolkningen af lovgivningen. Skulle der derimod opstå tvivlsspørgsmål om tolkningen af lovgrundlaget for en selvstændig offentlig virksomhed, vil der i bedste fald være begrænset juridisk præcedens at støtte sig til i fortolkningen.

Rigsrevisionen har endvidere i sin beretning til Statsrevisorerne om staten som selskabsejer fra juni 2015 påpeget, at der i de senere år er etableret en række selvstændige offentlige virksomheder med et noget uklart styringsgrundlag. I flere af selskaberne har der således været uklarhed om, hvor tæt ministeren kan forventes at være på de enkelte selvstændige offentlige virksomheder, og hvor stort råderum bestyrelserne har. I flere af de selvstændige offentlige virksomheders styringsgrundlag har det desuden været mindre klart, hvordan virksomhederne skal forvalte deres forretningsmæssige formål i sammenhæng med deres samfundsmæssige opgaver. Det er således fortsat vurderingen, at statslige selskaber som udgangspunkt bør etableres som et kapitalselskab efter selskabslovens bestemmelser. Selvstændige offentlige virksomheder er beskrevet nærmere i boks 5.

Boks 5. Selvstændig offentlig virksomhed

Selvstændige offentlige virksomheder (SOV'er) har de seneste år været den foretrukne form, når staten har etableret nye selskaber. Etableringen er sket ud fra en række konkrete begrundelser og ved lov. Rammerne for disse alternative selskabsformer har imidlertid ikke været tilstrækkeligt tydeligt beskrevet i statens ejerskabspolitik. Dermed har det været op til de enkelte ministerier at udarbejde individuelle styringsgrundlag med risiko for, at der ikke er taget stilling til alle relevante forhold. Det anbefales derfor, at SOV-formen som udgangspunkt ikke anvendes.

Der kan dog være forhold der taler for, at anvende SOV-formen, fx hvis det vurderes hensigtsmæssigt at placere en myndighedsopgave i et statsligt selskab, eller hvis et selskab ikke alene har et forretningsmæssigt formål men også skal varetage andre samfundsmæssige eller sektorpolitiske hensyn. I så fald skal der ved oprettelsen tages særlig stilling hertil. Det er bl.a. disse argumenter, der ligger til grund for at flere virksomheder, som er ansvarlige for central infrastruktur og /eller forsyningssikkerhed, er organiseret som selvstændige offentlige virksomheder. Det gælder fx Energinet.dk, DSB og Naviar.

En ulempe ved selvstændige offentlige virksomheder kan være, at lovbestemt eneret ofte medfører ineffektivitet og kan føre til, at virksomheden ikke i tilstrækkelig grad reagerer på markedets behov. Herudover kan styringsgrundlaget ofte være uklart, ligesom der også er begrænset juridisk præcedens at støtte sig til i fortolkningen af lovgrundlaget for selvstændige offentlige virksomheder.

Statsligt aktieselskab

Et statsligt aktieselskab er kendetegnet ved en klar adskillelse mellem forretningsmæssige og sektorpolitiske målsætninger. Dvs. effektivitet og værdiskabelse på den ene side og politiske målsætninger på den anden. Dette indebærer bl.a., at sektorpolitiske hensyn skal være indkapslet tilstrækkeligt og varetages gennem lovgivning, regulering af pris og adgangsvilkår for monopolaktiviteter eller gennem indgåelse af servicekontrakter. Selskabets ledelse kan dermed fokusere på værdiskabelse og effektiv drift af virksomheden. Aktieselskabsformen giver økonomiske frihedsgrader, som i større grad inddrager den private sektors kompetencer, herunder især mulighederne for at foretage låntagning til finansiering af investeringer, der er kommercielt rentable. Dette forventes at føre til større effektivitet og kundeorientering.

Statslige aktieselskaber er dog ikke uden ulemper. Selskaberne er underlagt politiske begrænsninger, hvilket kan forhindre, at der sker en udvikling i takt med de krav, forbrugerne, erhvervslivet og markedet stiller. Begrænsningerne betyder, at virksomhederne ikke altid kan udnytte samme muligheder, som en sammenlignelig ikke-offentlig virksomhed kan forfølge med henblik på fx ekspansion, spredning af risiko mv.

3.2.2. Governance

I udgangspunktet bør formålet med et statsligt selskab alene være forretningsmæssigt. Et statsligt ejet gasdistributionsselskab bør således ledes og drives med fokus på værdiskabelse inden for de lovgivningsmæssige rammer mv., der gælder for selskabets virksomhed, og som dermed definerer rammevilkårene for virksomheden. Det forudsætter bl.a., at de sektorpolitiske hensyn (eksempelvis forsyningsikkerhed) i videst muligt omfang indkapsles og varetages gennem sektorlovgivning, således at staten i sin ejerskabsudøvelse og selskabets ledelse kan fokusere på værdiskabelse.

I henhold til Statens Ejerskabspolitik vil et statsligt ejet gasdistributionsselskab skulle drives efter armslængdeprincippet, *jf. boks 6 om statens ejerskabspolitik*. Selskabets bestyrelse og direktion vil skulle stå for den strategiske og daglige ledelse af selskabet med henblik på at sikre størst mulig værdiskabelse. Staten vil have pligt til at drive aktivt ejerskab mhp. at sikre, at selskabet drives effektivt og professionelt. Dette vil bl.a. ske gennem stillingtagen til de overordnede strategiske rammer og valg af bestyrelsesmedlemmer.

Boks 6. Statens ejerskabspolitik

Statens Ejerskabspolitik fra 2015 er en opdatering af de anbefalinger og principper, som fremgår af *Staten som aktionær* fra 2004. Statens Ejerskabspolitik tydeliggør og strukturerer rammerne for den statslige ejerskabsudøvelse og præciserer de forventninger og anbefalinger, som staten stiller til selskaber med statslig ejerandel.

Ejerskabspolitikken skal understøtte selskabernes værdiskabelse ved at tjene som et kodeks for god selskabsledelse, som selskaber med statslig ejerandel forventes at forholde sig til.

Et statsligt ejet gasdistributionsselskab vil give staten mulighed for at sammensætte en bestyrelse, som har de kompetencer, der er nødvendige for, at selskabet kan drives bedst muligt. Bestyrelsen skal sammensættes, så den samlet set har en kompetenceprofil, som har kommerciel forståelse og kan sikre hensynet til langsigtet værdiskabelse. Rigsrevisionens beretning om staten som selskabsejer fra 2015 viser, at staten i dag har benyttet procedurer der understøtter, at der kan udpeges kompetente bestyrelser.

3.2.3. Komplexitet/barrierer

Det kan være forbundet med en række udfordringer at gennemføre en konsolidering med statsligt ejerskab. De væsentligste er:

- **Modregningsregler:**
De nuværende regler om en 100 pct. modregning i det statslige bloktilskud begrænser kommunernes incitament til at frasælge deres gasdistributionsaktiviteter til staten.
- **Lokal forankring:**
Kommunerne vægter lokal forankring højt og prioriterer arbejdspladser, service og billig distribution af gas højt.
- **Takstfastsættelse/udjævning af tariffer:**
Fuld fusion kan skabe konflikter ift. fastsættelse af tariffer, da disse på nuværende tidspunkt er forskellige mellem de tre eksisterende distributionsselskaber. En eventuel udjævning af tarifferne som følge af konsolidering kan have betydning for gaskunderne, som enten vil opleve, at tarifferne stiger eller falder. Denne udfordring kendes dog også fra elområdet, hvor udfordringen håndteres i kraft af, at man i en begrænset periode tillader tarifforskelle. Endvidere vil den opnåede konsolideringsgevinst muligvis kunne medvirke til at udjævne tarifferne, *jf. tabel 1*.

3.2.4. Opsummering og anbefalinger til statsligt ejerskab

Det anbefales, at et statsligt distributionsselskab organiseres som et aktieselskab, idet det hermed sikres, at selskabet drives efter armslængeprincippet, hvor fokus er på selskabets værdiskabelse og effektiv ledelse, og hvor sektorpolitiske hensyn er indkapslet i (sektor)lovgivningen. Det er dermed sikret, at selskabet udelukkende fokuserer på effektiv drift af distributionsnettet.

En fordel er endvidere, at der er meget klare retningslinjer for sammensætning af bestyrelsen og dens kompetencer. Der er således klare rammer for, at selskabet ledes i overensstemmelse med "god governance".

En udfordring i forbindelse med et rent statsligt selskab er, at der i kommunerne kan være modvilje mod at skulle afgive distributionsnettet, hvilket kan være en barriere for selskabsdannelsen. En lempelse af modregningsreglerne vil muligvis kunne give kommunerne incitament til at afgive kontrollen over nettet. Det bemærkes, at de kommunale selskaber i dag består af en lang række kommuner, som alle skal være enige om at sælge til staten, før en overdragelse kan gennemføres.

3.3 Kommunalt ejerskab

HMN og NGF Nature Energy's gasdistributionsnet er som nævnt i afsnit 1.2 ejet af en række kommuner, mens DONG Energy's gasdistributionsnet efter børsnoteringen vil være ejet af staten. En fuld kommunal konsolidering af sektoren vil således skulle indebære, at de to nuværende kommunale selskaber fusionerer og overtager DONG Energy/Energinet.dk's nuværende net. Ligesom for det statslige selskab kan denne model laves i mindre skala, hvor et enkelt af de kommunale selskaber køber DONG Energy/Energinet.dk's aktiver.

Et alternativ er, at staten indgår som ejer i et fælles statsligt/kommunalt selskab. Denne mulighed beskrives i afsnit 3.5.¹³

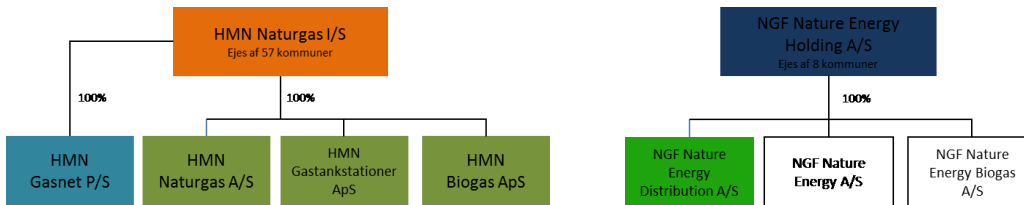
Kommunerne kan have forskellige grunde til at eje distributionsnettet. I lighed med statsligt ejerskab vægter kontrol med kritisk infrastruktur og forsyningssikkerhed højt. Derudover er sikring af lokale arbejdspladser og billig distribution af naturgas til kommunens borgere vigtig.

3.3.1. Organisationsformer

De to kommunale distributionsselskaber er i dag organiseret som henholdsvis et P/S selskab (HMN GasNet P/S) og et A/S selskab (NGF Nature Energy Distribution A/S), som henholdsvis er 100 pct. ejet af HMN Naturgas I/S og NGF Nature Energy Holding A/S, jf. figur 3.

Figur 3. Organisering af HMN og NGF Nature Energy. NGF Nature Energy Holding A/S er et selskab i Naturgas Fyn I/S (HMN 2016, NGF Nature Energy 2016)

¹³ Afsnittet er skrevet med udgangspunkt i publikationerne: Brixen (2015): Diskussionsoplæg Forsyningssektorerne – Strategi for en bedre regulering, SIM (2016): Bedre styringsmuligheder i forsyningssektorerne, Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2006): Rapport fra udvalget vedrørende de styringsmæssige relationer i forholdet mellem kommunalbestyrelser og kommunale selskaber, Copenhagen Economics (2015): Forsyningssektorens erhvervspotentiale, Axcel Future.



Den valgte selskabsform påvirker bl.a. udpegningen af bestyrelsesmedlemmer, hæftelsesforhold samt moms og skat. I det følgende beskrives aktieselskabsformen samt interessentskab kort. Partnerskabsformen P/S (kendes tillige under betegnelsen et kommanditaktieselskab) anvendes kun i begrænset omfang og beskrives ikke yderligere.

Aktieselskaber

Aktieselskabsformen er typisk begrundet i et ønske om at få større fokus på opgaven. Opgaven bliver dermed til en kerneydelse, hvor den tidligere i den kommunale forvaltning blot var én opgave blandt mange. Kommunalbestyrelsen er i princippet henvist til at yde sin indflydelse på generalforsamlingen, som er selskabets øverste ledelse. Det er således på generalforsamlingen, at der træffes beslutning om selskabets overordnede forhold samt valg af bestyrelse. Den valgte bestyrelse er forpligtet til at fremme selskabets interesser uden hensyntagen til kommunens øvrige interesser.

Interessentskab

Et samarbejde mellem kommuner, hvor kommunerne afgiver kompetence til selskabet, som så varetager kompetence og opgaveløsning på vegne af flere kommuner, er et samarbejde efter § 60 i Lov om kommunernes styrelse (Kommunalt fællesskab). Selskabet oprettes typisk som interessentskab. Selskabets vedtægter er det centrale styringsgrundlag, og udgøres af kommunalbestyrelsernes aftale om at afgive beføjelser til fællesskabet og indeholder fx bestemmelser om formål og opgaver samt budget. Selskabets øverste styreorgan (repræsentantskab eller bestyrelse) træffer forpligtende beslutninger. Kommunalbestyrelsen har instruktionsbeføjelse over for kommunens repræsentant i det kommunale selskab. Kommunalbestyrelsen kan dermed bestemme, hvordan kommunens interesser varetages af selskabet. Dette står i kontrast til aktieselskabsformen, *jf. ovenfor*.

3.3.2. Governance

Der foreligger ikke en egentlig pendant til statens ejerskabspolitik på det kommunale område. Det er således op til den enkelte kommune, om de vil udarbejde en ejerskabspolitik, som forholder sig til det overordnede rationale og

formål for det kommunale selskab. Der foreligger dog en række anbefalinger fra Udvalget vedrørende de styringsmæssige relationer (2006-udvalget)¹⁴, som bl.a. giver en række anbefalinger til god selskabsledelse. Derudover er et kodeks for god kommunal selskabsledelse pt. under udarbejdelse og er tænkt som en pendant til statens ejerskabspolitik.

Boks 7. 2006-udvalget

I september 2005 udpegede den daværende indenrigs- og sundhedsminister Udvalget vedrørende de styringsmæssige relationer i forholdet mellem kommunalbestyrelser og kommunale selskaber (2006-udvalget).

Med baggrund i rapporten Staten som aktionær fra 2004 opstillede udvalget en række anbefalinger på ni områder, heriblandt:

- Overvejelser om selskabsdannelsen
- Overordnede principper for god selskabsledelse
- Bestyrelsens sammensætning og virke

På baggrund af udvalgets overvejelser i forhold til de ni punkter fremkom udvalget herudover med en generel anbefaling om, at kommunalbestyrelserne udarbejder en samlet politik for, hvilke principper og procedurer der skal følges i forhold til kommunens selskabsdeltagelse (ejerpolitik).

Siden 2006 er omfanget af selskabsgørelse øget betydeligt.

Et fælles karakteristika for forsyningsselskaber er, at bestyrelserne hovedsageligt består af kommunalbestyrelsesmedlemmer. Dette er også tilfældet for HMN og NGF Nature Energy, der bortset fra evt. medarbejdervalgte bestyrelsesmedlemmer kun har kommunalpolitikere i bestyrelserne for moderselskabet.

Ifølge Social- og Indenrigsministeriets diskussionsoplæg om forsyningssektorerne fra 2016 er et andet generelt karakteristikum i disse, at kun få kommuner udarbejder kompetenceprofiler for de enkelte bestyrelser. Årsagen hertil er bl.a., at udpegningen af bestyrelsesmedlemmerne er politisk og en del af konstitueringsforhandlingerne. Kommunalbestyrelseserfaring anses for at være den mest betydningsfulde kompetence, men herudover peges også på ledelsesmæssige og forretningsmæssige kompetencer.

¹⁴ Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2006) *Rapport fra udvalget vedrørende de styringsmæssige relationer i forholdet mellem kommunalbestyrelser og kommunale selskaber.*

Bestyrelsessammensætningen lever dermed ikke op til anbefalingerne fra 2006-udvalget, jf. boks 7, som bl.a. anbefaler, at sammensætningen af bestyrelser i selskaber skal ske, så bestyrelsen har de nødvendige kompetencer i forhold til selskabets aktuelle situation. Samme konklusion fås, såfremt bestyrelsessammensætningen sammenholdes med anbefalingerne fra Komitéen for god selskabsledelse, idet komitéen anbefaler, at mindst halvdelen af bestyrelsesmedlemmerne er uafhængige. Det er endvidere centralt i komitéens anbefalinger, at bestyrelsesmedlemmerne har den rette sammensætning af kompetencer, og at kompetencesammensætningen årligt evalueres.

En potentiel udfordring i relation til kommunalt ejerskab kan således være at sikre en bestyrelsessammensætning, som lever op til de eksisterende anbefalinger på området. Det skal bemærkes, at nærværende analyse ikke har forholdt sig til, om ovenstående udfordring også er relevant for de nuværende gasselskaber. Beskrivelsen forholder sig således udelukkende til den generelle problemstilling.

Klarhed over fordeling af opgaver

En anden generel problemstilling i forsyningssektoren er, at der ofte mangler klarhed over fordelingen af opgaver, hvilket bl.a. skyldes, at de kommunalt ejede selskaber har forskellige roller og interesser i et forsyningsselskab. Kommunalt ejerskab kan således give anledning til en række udfordringer i forhold til at understøtte god ejerskabsvaretagelse og selskabsledelse. Et fællestræk i bestyrelsen i mange kommunale forsyningsselskaber er, at bestyrelsen udelukkende er sammensat af kommunalbestyrelsesmedlemmer. Dette kan indebære risiko for, at selskaberne ikke drives efter armslængdeprincippet, samt at bestyrelsens samlede kompetencer ikke motiverer til beslutninger, som fokuserer på selskabets værdiskabelse. I stedet er der risiko for, at selskabet opererer med flere bundlinjer, hvor der er fokus på flere hensyn.

Kommunen skal som selskabsejer/aktionær sikre en forretningsmæssig drift af selskabet mhp. at opnå størst mulig effektivitet, lavere priser og bedre kvalitet i opgaveløsningen. Social- og Indenrigsministeriet udgav i januar 2016 en rapport om bedre styringsmuligheder i forsyningssektorerne. Undersøgelsen viser, at kommunerne netop oplever konflikter i forhold til at håndtere flere roller.

3.3.3. Komplexitet/barrierer

Kommunalt ejerskab indebærer samme problematik omkring kommunal kontrol og udjævning af takster som beskrevet under statsligt ejerskab. Derudover vurderes der at være følgende udfordringer:

- Kommunalfuldmagten:
Kommunalt ejerskab af gasdistributionsnettet, udover hvad der er tale om i dag, vil kræve, at den statslige købepligt i naturgasforsyningsloven

ophæves. Det vil i den forbindelse være vigtigt at få klarlagt kommunernes mulighed og eventuelle grænser for at drive naturgasvirksomhed, herunder for distributionen af naturgas uden for ejerkommunernes geografiske område.

- **Køberet og -pligt og de kommunalretlige regler:**
Staten har i dag køberet og -pligt til distributionsnettet som led i at varetage hensynet til de politiske aftaler om offentligt ejerskab. Det betyder, at kommuner i dag ikke kan overtage et distributionsnet. Kommunalt ejerskab af gasdistributionsnettet, udover hvad der er tale om i dag, vil kræve, at den statslige købepligt i naturgasforsyningsloven ophæves. Det vil kræve en nærmere analyse af naturgasforsyningsloven, de kommunalretlige regler og EU-retlige regler at komme med et bud på, hvordan en køberet og -pligt for kommunerne kan tilrettelægges.
- **Indtægtsrammeregulering:**
Ved fusion mellem flere naturgasdistributionsselskaber, der alle har en indtægtsramme, opgøres indtægtsrammen for det fortsættende selskab i den resterende del af reguleringsperioden (2014-2017) ved at sammenlægge de fusionerede selskabers indtægtsrammer. For reguleringsperioden 2018-2021 opgøres indtægtsrammen på grundlag af en sammenlægning af de fusionerede selskabers gennemsnitlige omkostninger i den reguleringsperiode, hvori fusionen finder sted (2014-2017). Det er ikke Energitilsynets umiddelbare vurdering, at det er muligt at have en adskilt indtægtsrammeregulering i en begrænset periode med mindre der sker en lovændring.
- **“Driftsmæssige udfordringer”:**
Afhængigt af konstruktionen kan der opstå en række “driftsmæssige udfordringer”. Disse omfatter fx, om der vil være krav om geografisk binding vedr. fastholdelse af arbejdspladser, krav om et vist antal medarbejdere fra de nuværende selskaber, som skal overføres til det nye fusionerede selskab, og krav om overtagelse af eksisterende it-systemer. Hovedparten af de “driftsmæssige udfordringer” vurderes at kunne løses i forhandlingsprocessen.

3.3.4. Opsummering og anbefalinger til et kommunalt gasforsyningsselskab

Interessentskabsformen giver i modsætning til aktieselskabsformen kommunerne en direkte instruktionsbeføjelse over for kommunens repræsentant i selskabet. Kommunalbestyrelsen har dermed direkte mulighed for at diktere, hvordan selskabet skal varetage kommunale særinteresser. Dermed understøtter interessentskabskonstruktionen ikke et af de grundlæggende hensyn, som er forudsætningen for et effektivt ejerskab. På denne baggrund bør et fælles kommunalt selskab etableres som et aktieselskab.

2006-udvalget har opstillet en række anbefalinger til kommunale selskaber, som i realiteten ikke altid efterleves af selskaberne, og som det desuden ikke kan afkræves af kommunerne at følge. Det medfører, at der i de kommunale selskaber bl.a. kan sås tvivl om, hvorvidt kompetencerne understøtter en værdifokuseret drift med fokus på én bundlinje. Da sikring af den rette sammensætning af kompetencer blandt bestyrelsesmedlemmer i forsyningsselskaber vurderes at være væsentlig ift. at realisere effektiviseringspotentialer, taler dette forhold således imod kommunalt ejerskab.

Etableringen af et fælleskommunalt distributionsselskab er under den eksisterende lovgivning ikke mulig grundet statens køberet og -pligt over distributionsnettet. Hvis kommuner skal have mulighed for at overtage distributionsnettet, skal den statslige køberet og -pligt ophæves ved en lovændring. I den forbindelse skal der tages stilling til, hvordan en køberet og -pligt for kommunerne skal tilrettelægges.

Kommunerne har stor fokus på fastholdelse af arbejdspladser i deres lokalområder. Ufravigelige krav om geografisk fastholdelse af arbejdspladser kan mindske en væsentlig del af gevinsten for det fusionerede selskab. Man bør derfor have fokus herpå i en konsolideringsproces.

3.4 Privat ejerskab

Det fremgår i dag af flere politiske aftaler, at det danske distributionsnet skal forblive i offentligt eje. Det er derfor i dag ikke muligt at afhænde distributionsnettet til en privat investor. Det kan dog ikke udelukkes, at privat ejerskab på lang sigt kan blive aktuelt – ikke mindst set i lyset af, at en del af eldistributionsnettet i dag er ejet af private investorer, og at gasdistributionsnettet i store dele af Vesteuropa er på private hænder. En væsentlig forudsætning for privatisering er, at lovgivningen er robust, og alle sektorpolitiske hensyn tilgodeses, *jf. afsnit 3.4.1.*

Ifølge Staten som aktionær fra 2004 er der tre hovedargumenter for privatejerskab:

1. Mindre statslig involvering i markedsforhold:
Dette gælder i særdeleshed, når der er flere virksomheder på markedet. Privatiseringen vil da tilskynde til, at konkurrencen på markedet bliver ligestillet. I og med at naturgasdistribution er et naturligt monopol, er dette argument mindre relevant.
2. Bedre udviklingsmuligheder for virksomhederne:
Staten er på nogle områder en mindre hensigtsmæssig ejer end en privat ejer. Fx kan et statsligt selskab have vanskeligere ved at få tilført ny kapital fra ejerne, ligesom inddragelsen af politiske risici gør den statslige ejer mere risikoavers ift. investeringer.

3. Provenu til nedbringelse af statsgælden:

Staten/kommunerne vil modtage et provenu ved salget. Argumentet bør dog ikke være den primære årsag til en privatisering, men bør afspejle, hvad der giver størst muligt samfundsmæssigt afkast.

Det er særligt på governance-siden, at privat ejerskab forventes at kunne høste fordele. Aktivt ejerskab forventes at føre til større værdiskabelse, idet ejerne udelukkende har incitament til at fokusere på en omkostningseffektiv drift af selskabet, hvilket kan sikre en billigere produktion til gavn for virksomheder og husholdninger.

3.4.1 Investorinteresse

Et statsligt aktieselskab er blevet set som et trin i processen mod et privat ejerskab. Dette er dog ikke en forudsætning, idet kommunerne – såfremt det var lovligt – godt kunne afhænde deres distributionsnet til en privat investor, og dermed vil der ikke være en overgangsfase med et statsligt aktieselskab.

Relevante investorer

Der har i Vesteuropa de seneste 10 år været godt 400 handler med regulerede infrastrukturaktiver, heraf 18 i Danmark, hvilket indikerer, at der er investorinteresse i regulerede infrastrukturaktiver, herunder gasdistribution. De involverede investortyper kan opdeles i fire grupper: energi- og forsyningsselskaber, asset management, andre (fx telekommunikationsvirksomheder og entreprenører) og børsnotering (ikke som sådan en investortype men medtaget, da det involverer mulighed for afhændelse af ejerskab). På baggrund af de danske gasdistributionsaktivers estimerede værdi vurderes aktiverne særligt at kunne tiltrække asset-management selskaber og forsyningsvirksomheder.¹⁵

Såfremt man ser på de seneste 10 års handler, har energi- og forsyningsselskaber været de mest aktive. Handlerne er typisk sket som led i en konsolidering, hvor energi- og forsyningsselskaber har opkøbt både vertikalt og horisontalt i værdikæden. Selskaberne har været aktive i alle størrelser af transaktionshandler – fra de små konsolideringshandler til en værdi på 10 mio. til de helt store internationale handler. Investortypen har været særlig aktiv, hvis det har været muligt at opnå synergieffekter. Potentielle synergier vil gøre selskaberne i stand til at byde en højere pris end udefrakommende investorer som fx asset management.

Asset management-selskaber inkluderer alle finansielle selskaber, såsom pensionskasser, investeringsfonde og banker. Pensionskassernes formue vil være

¹⁵ En børsnotering vurderes ikke at være relevant for gasdistributionselskaberne. Et selskab går typisk på børsen for at lave kapitalfremskaffelse til yderligere ekspansion eller investeringer, hvilket ikke er tilfældet for gasdistribution i Danmark. Andre selskaber forventes ikke at være relevante langtidsejere af gasdistributionsaktiver.

den primære kilde til finansiering enten via direkte investeringer i aktiverne eller indirekte via investeringsfonde. Modsat energi- og forsyningsselskaberne, som har interesse i alle størrelser af markedet, er det primære investeringsområde inden for asset management mellem 1-6 mia. kr. I boks 8 beskrives de danske pensionskassers investeringer i infrastruktur. Da asset managementselskaber er performanceaflønnede, er det vigtigt, at der er mulighed for at maksimere den økonomiske profit ud fra en afkast/risiko-betragtning. Det betyder, at hvile-i-sig-selv-aktiver, hvor der ikke er mulighed for at maksimere profitten, ikke er interessante for denne type investor.

Boks 8. Danske pensionskassers investeringer i infrastruktur

I de seneste år har mange af de danske pensionskassers øget deres fokus på direkte investeringer i infrastruktur. De har bl.a. indgået partnerskaber med DONG Energy A/S omkring investering i offshore-vindparker og foretaget investeringer i gastransmission i Holland (PensionDanmark A/S investerede i Noordgastransport (NGT) i partnerskab med det Dubai-baserede energiselskab TAQA i 2013). I de fleste tilfælde investerer de danske pensionskasser i et partnerskab med en stærk industriel partner, da selskaberne ikke har ressourcer og måske heller ikke tekniske og kommercielle kompetencer til at foretage et aktivt direkte ejerskab af disse infrastrukturaktiver.

Betydning af regulering

I Vesteuropa eksisterer en lang række forskellige reguleringer. Den dominerende form for regulering er en model bygget på baggrund af principperne for Regulatory Asset Base (RAB).¹⁶ I tabel 3 sammenlignes den danske regulering med reguleringen i Storbritannien og Tyskland.

Tabel 3. Sammenligning af regulering i Danmark, Tyskland og Storbritannien

	Metode og principper	Afkastkrav	Regulering	Reguleringsperiode	Profitdeling
Danmark	Indtægtsramme og afkastregulering (efter 2005)	Baseret på WACC varierende fra 2,8 % til 3,63 %	Effektiviseringskrav baseret på et generelt og et selskabsspecifikt krav (netvolumen model)	Fireårig periode, nuværende periode 2014-2017	50 % af overskud deles mellem kunderne og selskabet af de første 10 %.
Tyskland	Indtægtsramme baseret på omkostninger og benchmark	Baseret på egenkapital. 7,56 % før 2006 og 9,29 % efter	Benchmark for efficiente omkostninger. Inefficiente	Femårig periode, nuværende periode 2013-2017	100 % af indtægter og omkostninger, der afviger tilladt niveau, tilfalder

¹⁶ En afkastbaseret model, der forsøger at sikre, at selskaberne opnår et af regulator defineret fast afkast på den investerede kapital.

		2006	omkostninger fjernes løbende. ^B		virksomheden af de første 5 %.
Storbritannien	Indtægtsramme og afkast-regulering + output og tilfredsheds mål (RIIO-model) ^A	Indtægtsramme og afkast-regulering + output og tilfredsheds mål (RIIO-model)	Benchmark	Otteårige periode, nuværende periode fra 2013-2021 (rebalancering hvert år og mid review efter fire år)	Både direkte via omkostnings-effektivisering samt indirekte baseret på mål for output.

^A RIIO betegner en reguleringstilgang kaldet Revenue set to deliver strong Incentives, Innovation and Output (RIIO). De tilladte indtægter vil efter denne regulering blive fastsat bl.a. på baggrund af performance for bl.a. kundetilfredshed, sikkerhed, pålidelighed og tilgængelighed, tilslutningsforhold, miljøpåvirkning og sociale forpligtelser.

^B Efficiente omkostninger er omkostninger, som virksomheden har indflydelse på, og som vurderes nødvendige. Inefficiente omkostninger er omkostninger, virksomheden kan kontrollere eller har indflydelse på, men som ikke vurderes nødvendige.

Fælles for de regulerede aktiver i Vesteuropa er, at såfremt aktiverne drives effektivt, er det muligt at opnå et af regulator defineret fair afkast. Investoren kan dermed påvirke sit afkast gennem effektiv drift. Da dette "grundvilkår" er gældende i Vesteuropa, skal en forskel i investorinteresse højst sandsynligt ikke findes i rammebetingelserne. Der er således ikke indikationer på, at de danske rammebetingelser vil påvirke investorinteressen hverken positivt eller negativt. Rammebetingelserne skal ses som en "hygiejnefaktor" – hvis der ikke er tilfredsstillende forhold, er der ikke interesse fra investorer.

3.4.2 Opsummering og anbefalinger til privat ejerskab

Det fremgår i dag af flere politiske aftaler, at gasdistributionsnettet skal forblive i offentligt eje. Privat ejerskab af gasdistribution er derfor i dag ikke en relevant option, men skal ses som et muligt fremtidigt scenarium under forudsætning af, at reguleringen er robust, og der er politisk opbakning hertil.

Det er særligt på governancesiden, at der kan høstes gevinster ved privat ejerskab i forhold til kommunalt eller statsligt ejerskab.

Størrelsen af aktiverne vil have indflydelse på, hvilken investortype der tiltrækkes. Samtlige distributionselskaber er i dag af en sådan størrelse, at de vil være attraktive for energi- og forsyningsselskaber, mens det kun er DONG Energy og HMN, som vil kunne tiltrække asset managementselskaber. Det betyder, at en konsolidering af sektoren ikke er en forudsætning for at opnå investorinteresse.¹⁷ Specifikt vurderes danske pensionskasser at have interesse i aktiverne enten i form

¹⁷ Såfremt distributionselskaberne konsolideres, vil forrentningsgrundlaget være så stort, at en børsnotering også er mulig. En børsnotering vurderes dog ikke relevant, idet formålet med en børsnotering typisk er kapitalfremskaffelse til yderligere ekspansion eller investeringer, hvilket som udgangspunkt ikke er tilfældet for gasdistribution i Danmark.

af direkte investeringer eller indirekte via investeringsfonde. Det må forventes, at en direkte investering fra de fleste investeringsfonde vil kræve et partnerskab med en industriel partner, som kan stå for ledelse og drift af aktiverne.

En betingelse for, at der er investorinteresse, er, at det er muligt at få et afkast gennem effektiv drift. Reguleringen i Danmark bygger på de samme grundelementer som i resten af Europa, og danske rammebetingelser vurderes ikke at ville påvirke investorinteressen hverken positivt eller negativt.

3.5 Alternative ejerskabsmodeller

I det følgende vurderes kombinationer af ovennævnte ejerskabsmodeller. De kombinerede modeller er henholdsvis kommunalt/statsligt og privat/kommunalt ejerskab.

3.5.1 Kommunalt/statsligt ejerskab

En variation af ovenfor beskrevne ejerskabsmodeller er et fælles statsligt/kommunalt selskab, hvor de nuværende ejerandele bevares. Såfremt der sker en fuld fusion mellem de tre nuværende selskaber, vil staten indgå som mindretalsaktionær. Såfremt fusionen kun sker delvist mellem fx NGF Nature Energy og det statslige selskab, vil staten have aktiemajoriteten.

Potentialeanalysen, *jf. afsnit 2*, viser, at en fuld konsolidering af gasdistributionssektoren vil kunne give anledning til en effektiviseringsgevinst på 35 mio. kr. årligt. Såfremt sektoren kun konsolideres delvist, forventes effektiviseringsgevinsten at blive tilsvarende mindre.

Herudover vil en konsolidering sikre, at der på sigt sker en udjævning af distributionstarifferne. Der er i dag stor forskel på distributionstarifferne, hvor distributionstarifferne i de dyreste områder er op mod 3 gange højere end i de billigste områder. Netop den store forskel mellem de forskellige distributionsområder gør, at virksomheder i områder med en høj distributionstarif har anført, at det kan give udfordringer med at fastholde gas som konkurrencedygtig energikilde.

Governance

Staten har som udgangspunkt en forventning om, at statens ejerskabspolitik anvendes som kodeks for god selskabsledelse i de selskaber, hvor staten er majoritetsaktionær. Det betyder, at selskabet vil blive drevet efter armlængdeprincippet, og at bestyrelsen vil være sammensat således, at hensynet til langsigtet værdiskabelse sikres.

I minoritetsejede selskaber kan staten ikke sikre, at statens ejerskabspolitik anvendes som kodeks for god selskabsledelse. Der er derfor risiko for, at der vil være de samme udfordringer med governance, som der er i rent kommunale selskaber, uden at staten har nogen indflydelse herpå.

Der vil typisk blive udarbejdet en aktionæroverenskomst i selskaber med flere (men et begrænset antal) ejere. Aktionæroverenskomst har til hensigt at sikre mod, at en majoritetsaktionær eller en gruppe af aktionærer sætter mindretalsaktionærer uden for indflydelse. En aktionæroverenskomst kan bl.a. give en mindretalsaktionær ret til at vælge eller udpege et antal bestyrelsesmedlemmer og beskrive, hvordan en ejer kan komme ud af ejerskabet (exit mulighed).

Kompleksitet/barrierer

Et fælles kommunalt/statsligt distributions selskab vil have nogle af de samme barrierer, som er nævnt under de rene ejerskabsformer. I særdeleshed må risikoen for kommunal modvilje som følge af mindsket kommunal kontrol og udjævning af takster forventes at være barrierer. Der er således risiko for, at kommunerne ikke vil indgå i et fælles statsligt/kommunalt selskab, såfremt de vil få aktieminoriteten.

De kommunale gasselskaber består i dag af både en distributions- og en handelsdel. Salg af gas er dog ikke en kommunal eller statslig kerneaktivitet, og en forudsætning for etablering af et fælles statsligt/kommunalt distributionselskab er, at handelsdelen ikke indgår i det samlede fusionerede selskab. En lempelse af modregningsreglerne vil kunne fremme denne proces.

Et blandet ejerskab er en konstruktion med indbyggede modsætninger. Der er derfor risiko for, at der kan opstå gnidninger pga. vægtning af forskellige hensyn. Hermed kan der opstå udfordringer, som er svære at håndtere, og som udgør en barriere ift. at sikre en effektiv sektor.

Opsummering og anbefalinger ved et statsligt/kommunalt selskab

Et statsligt/kommunalt selskab er en konstruktion med indbyggede modsætninger, og der kan derfor opstå gnidninger som følge af modstridende ønsker og hensyn. Jo mere "rent" selskabet er, desto mindre er risikoen. For at mindske denne risiko skal det fælles selskab udelukkende varetage monopolaktiviteten. Kommunerne vil derfor blive tvunget til at drive handelsdelen i andet regi eller sælge den fra.

Det vil dog være muligt at tage højde for en del af ovenstående udfordringer omkring governance (samt de udfordringer, der er ved et rent kommunalt selskab), såfremt staten er hovedaktionær. Såfremt staten har aktiemajoriteten, vil anbefalingerne i statens ejerskabspolitik skulle overholdes, og der vil dermed være klarhed og gennemsigtighed om mål for virksomheden, kompetencer og sammensætning af bestyrelsen mv. Selskabet vil derved leve op til de overordnede hensyn om effektiv drift, jf. afsnit 3.1.

Det forventes, at kommunerne vil have stor fokus på fastholdelse af arbejdspladser i deres lokalområder ved en evt. konsolidering. Denne udfordring vil muligvis ligeledes være mindre ved dannelse af et statsligt/kommunalt selskab, idet staten ikke har samme særinteresser om geografisk placering af arbejdspladser, som en kommune har.

3.5.2 Statsligt/privat ejerskab

Statsligt/privat ejerskab dækker over, at staten sammen med en privat investor ejer og driver et aktiv. I lighed med privat ejerskab er denne konstruktion ikke relevant i dag, da distributionsaktiverne under nuværende lovgivning skal forblive i offentligt eje.

Ses der på de hidtidige hele og delvise privatiseringer af statslige aktieposter eller virksomheder (ca. 20 siden 1990) er mindre selskaber typisk privatiseret ved salg af aktierne til en strategisk køber, dvs. et andet selskab inden for samme eller tilgrænsende branche eller ved et salg af selskabets aktiver. Offentligt udbud med salg af aktier til såvel private som institutionelle investorer og efterfølgende børsintroduktion har fortrinsvis været brugt ved privatisering af større selskaber.

Det vurderes ikke relevant at danne denne selskabsform via en børsnotering af et konsolideret distributionsselskab, hvorefter staten sælger en del af aktierne. Først og fremmest vil en børsnotering kræve et selskab af en vis størrelse, hvilket reelt vil kræve, at der sker en konsolidering af de tre nuværende selskaber. Dernæst vil en børsnotering typisk ske med henblik på kapitalfremskaffelse til yderligere ekspansion eller investeringer, hvilket som udgangspunkt ikke er tilfældet for gasdistribution i Danmark. Gasdistributionsaktiver udgør i dag også kun en mindre andel af de udenlandske børsnoterede selskaber som fx E.ON, RWE og National Grid.

I følge Staten som aktionær fra 2004 kan et fælles statsligt/privat selskab oprettes med baggrund i et ønske om at sikre, at selskabet drives på et forretningsmæssigt grundlag. Endvidere kan inddragelse af private medejere bidrage til, at selskabet i mindre grad orienterer sig mod staten og i højere grad mod private aktionærer og kunderne.

Det vurderes, at gevinsterne herved vil kunne opnås selv, hvis den private investor er mindretalsaktionær. Det skyldes, at staten ikke længere kan varetage andre hensyn end de rent forretningsmæssige, fordi staten dermed ville påføre de øvrige aktionærer omkostninger. Det påpeges dog i Staten som aktionær, at netop dette kan medføre konflikter, idet de politiske forventninger kan være i modstrid med de rent forretningsmæssige hensyn.

Opsummering og anbefalinger ved et statsligt/privat selskab

Selskabskonstruktionen statsligt/privat ejerskab er ikke relevant på kort sigt, da det er politisk besluttet, at distributionsnettet skal forblive i offentligt eje.

Oprettelse af et statsligt/privat selskab vil betyde, at det bliver muligt at høste nogle af de fordele, som der er ved privat ejerskab. Herunder er det væsentligste argument, at selskabet vil blive drevet på et forretningsmæssigt grundlag. Der er dog risiko for, at der kan opstå konflikter, såfremt politiske forventninger er i modstrid med de forretningsmæssige.

3.6 Sammenligning af forskellige modeller for ejerskab

Gasdistributionssektoren er med tre selskaber allerede relativt konsolideret, hvilket understreges af et begrænset konsolideringspotentiale på 35 mio. kr. årligt.¹⁸ Dertil kommer, at en unbundling af koncernforbundne handelsselskaber, som led i en yderligere konsolidering af distributionssektoren, kan bidrage til at styrke konkurrenceforholdene på detailmarkedet.

Ovenstående, samt det faktum, at Energinet.dk ikke er den hensigtsmæssige ejer af DONG Energys distributionsnet, gør, at det er oplagt at se nærmere på den fremtidige organisering af sektoren og herunder muligheder for en konsolidering. Der er flere forskellige konsolideringsmodeller. Fælles er, at det uanset model vil være muligt at høste et konsolideringspotentiale.

Privat ejerskab kan være hensigtsmæssigt på lang sigt. Det skyldes, at privat ejerskab forventes at føre til større værdiskabelse, idet ejerne udelukkende har incitament til at fokusere på omkostningseffektiv drift af selskabet. Hermed vil virksomheder og forbrugere være sikret en billig distribution af gas. En forudsætning for privat ejerskab er, at den høje forsyningssikkerhed bevares. Det vurderes, at dette kan håndteres i reguleringen. Der er imidlertid en politisk aftale om, at distributionsnettet skal forblive i offentligt eje. Privat ejerskab er derfor udelukket på nuværende tidspunkt.

En umiddelbar gennemførlig model er, at de nuværende ejerandele bevares i et helt eller delvist fusioneret kommunalt/statsligt selskab. Denne model kan gennemføres uden en lovændring. Såfremt ejerandelene ændres, vil der dog være behov for at ophæve den statslige køberet og -pligt.

Fordelen ved et fusioneret kommunalt/statsligt selskab er, at det er muligt at bevare den lokale forankring samtidig med, at der er mulighed for at sikre god governance med fokus på effektiv drift. Der er dog risiko for, at der kan opstå konflikter om

¹⁸ Hertil kommer et direkte effektiviseringspotentiale på 77 mio. kr.

politiske særinteresser, og desuden må det formodes, at kommunerne vil kræve en exitmulighed.

Ved en fusion til et statsligt/kommunalt selskab er det efterfølgende muligt at konsolidere sektoren i et rent kommunalt eller statsligt selskab, hvis en af parterne ønsker at sælge.

Statens køberet og –pligt forhindrer imidlertid at DONG Energys distributionsnet kan sælges direkte til enten NGF Nature Energy eller HMN og herved danne et samlet kommunalt selskab. Det vil derfor kræve en lovændring at overdrage DONG's distributionsnet til et eller flere rent kommunalt ejede selskaber. Et salg til et samlet kommunalt selskab skal endvidere ske på en måde, som sikrer overholdelse af de EU-retlige regler. En sådan model vurderes vanskelig på kort sigt.

Modellen vurderes endvidere uhensigtsmæssig grundet udfordringer med at sikre en tilstrækkelig god governance.

Der er ikke samme bindinger for salg af NGF Nature Energy og HMNs distributionsnet til staten, hvormed der kan dannes et samlet statsligt selskab. Dermed vil staten få mulighed for at sikre, at selskaberne drives effektivt og med et forretningsmæssigt fokus, mens sektorpolitiske hensyn indkapsles i og varetages via (sektor)lovgivningen. Det skal dog bemærkes, at staten vil blive pålagt en stor udgift mod dels et begrænset effektiviseringspotentiale, dels mulighed for et årligt afkast. Såfremt staten ejer distributionsnettet er det muligt at afhænde nettet til en privat aktør på et senere tidspunkt, givet at der er politisk opbakning hertil.

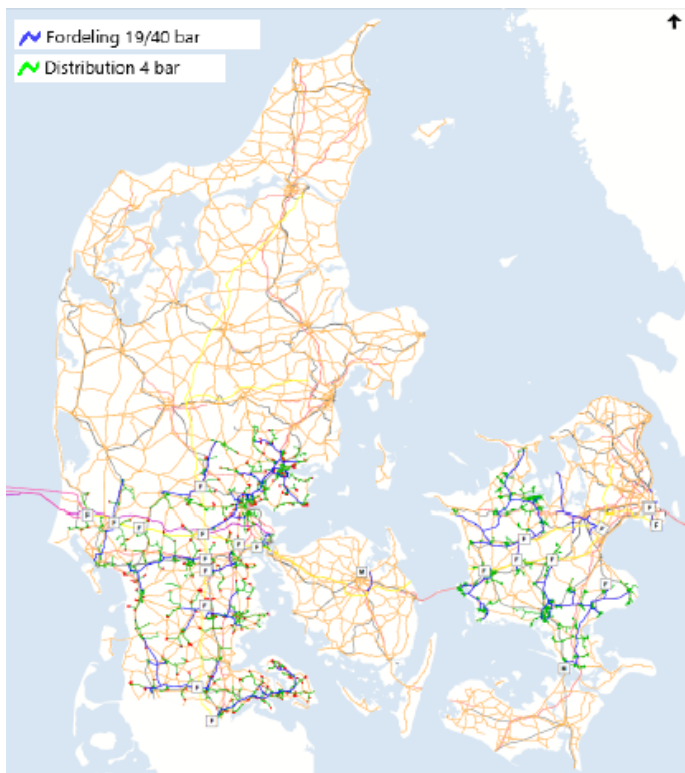
Hvis staten vælger evt. at købe det samlede distributionsnet og enten vedbliver med at have det i offentligt eje eller vælger et sælge det på et senere tidspunkt til en privat aktør, påtager staten sig dog en vis risiko. Det må således forventes, at nettets værdi fremadrettet vil ændres grundet de faldende gas- og kundemængder.

Bilag 1: Beskrivelse af DONG Gas Distribution

DONG Gas Distributions hovedaktiviteter er distribution af gas, måling af energiforbrug, overvågning af distributionsnettet, afregning og kundeservice i relation til distributionsydelsen samt tilslutninger til distributionsnettet.

Distributionsnettet

DONG Gas Distribution er etableret gennem DONG Energys overtagelse af gas-distributionsnettene fra Naturgas Syd og Naturgas Sjælland. DONG Gas Distributionsnet er anlagt i forbindelse med opbygningen af det danske naturgassystem i 1980'erne og er geografisk placeret i Syd- og Sønderjylland samt den Sydvestlige del af Sjælland, *jf. nedenstående figur*. DONG Energys distributionsnet udgør to af de fem regionale gasområder.¹⁹



Figur 4. Geografisk placering af DONG Energys distributionsnet

I alt ejer DONG Gas Distribution 6.584 km distributionsnet og 456 M/R- og D/R-stationer.

Kunder og markedsudvikling

¹⁹ De tre andre områder er NGF Nature Energy, der er placeret på Fyn, og HMN, der er placeret i hhv. Midt- og Nordjylland og Nordsjælland.

DONG Gas Distribution forsyner sammenlagt knap 122.000 kunder og distribuerede i 2015 668 mio. m³ gas. Fordelingen af kunder er:

- Kraftvarme, 10 pct.
- Industri, 21 pct.
- Store kunder, opvarmning, 7 pct.
- Husholdninger, 62 pct.

Kundebasen har været stabil siden 2010. Den primære årsag til tilgang/afgang af kunder er henholdsvis konvertering fra oliefyr til naturgas og konvertering fra naturgas til fjernvarme.

Indtægtsrammeregulering

Gasdistribution er underlagt en indtægtsrammeregulering, som fastsættes for en fireårig periode af Energitilsynet. Indtægtsrammen lægger et loft over selskabernes indtægter. Den nuværende reguleringsperiode er 2014-2017.

Indtægtsrammen i 2015 er i Energitilsynets udmelding om indtægtsrammer fra 2013 fastsat til omkring 652 mio. kr. På baggrund af benchmark foretaget af Energitilsynet i foregående reguleringsperiode er DONG Gas Distribution pålagt et selskabsspecifikt effektiviseringskrav på 1,45 pct. og et generelt effektiviseringskrav på 0,60 pct. Dvs. et samlet effektiviseringskrav på 2,1 pct./år i indeværende reguleringsperiode. Effektiviseringskravet er det højeste effektiviseringskrav for de tre danske distributionselskaber. Det høje krav er et udtryk for, at DONG Gas Distribution i den foregående reguleringsperiode har været det mindst effektive af de tre distributionsvirksomheder.

Et væsentligt element i indtægtsrammen er afdrag og forrentning af den regulatoriske gæld, som pt. udgør ca. halvdelen af den samlede ramme. Gælden for DONG Gas Distribution er afviklet i 2023. Det vil betyde, at indtægtsrammen i 2024 vil blive reduceret og dermed også distributionstarifferne.²⁰

Medarbejdere

DONG Energy-koncernen beskæftiger 136 medarbejdere med driften af DONG Gas Distribution. Driftsmodellen er bygget op omkring en entreprenørmodel, hvor medarbejdere i DONG Energy-koncernen udfører opgaver for gasdistributionsvirksomheden, men hvor ingen er ansat i selve distributionsvirksomheden. I forbindelse med virksomhedsoverdragelsen til Energinet.dk vil knap ¾ af medarbejderne blive overdraget i forbindelse med transaktionen.

²⁰ Denne under forudsætning af, at den distribuerede mængde naturgas ikke falder markant.

Kompetencerne hos de medarbejdere, der bliver virksomhedsoverdraget, ligger hovedsageligt inden for kvalitet og måling, myndigheder og support, net og kundeinstallationer, teknisk support og optimering. Kundeservice- og IT-medarbejdere vil således ikke følge med, ligesom visse ledere og stabsmedarbejdere fra økonomi, jura, indkøb og HR ikke indgår i transaktionen.

Medarbejderne, der overdrages, er lokaliseret i henholdsvis DONG Energys bygning i Skærbæk (57 medarbejdere), Energinet.dk's bygning ved gaslageret i Stenlille (30 medarbejdere) og DONG Energys kontor i Teknikerbyen i Virum (11 medarbejdere).