

ENERGINET.DKS FREMADRETTEDE OPGAVEPORTEFØLJE

Februar 2016

www.qvartz.com

COPENHAGEN

Ryesgade 3A
2200 Copenhagen N
Denmark
+45 33 17 00 00

STOCKHOLM

Birger Jarlsgatan 7
111 45 Stockholm
Sweden
+46 (0)8 614 19 00

OSLO

Wergelandsveien 21
0167 Oslo
Norway
+47 22 59 36 00

QVARTZ

Indholdsfortegnelse

1.	Indledning	3
1.1.	Baggrund og formål med analysen	3
1.2.	Analysens hovedobservationer og -konklusioner	3
1.3.	Analysetilgang	4
1.4.	Rapportens opbygning.....	5
1.5.	Energinet.dk's opgavevaretagelse i dag	5
1.6.	Energinet.dk's opgaveportefølje i dag.....	6
1.7.	Fremadrettet udvikling i anlægsmasse og investeringsportefølje	6
2.	Omplaceringen af myndighedslignende opgaver til Energistyrelsen	10
2.1.	Udfordringer ved varetagelsen af myndighedslignende opgaver i Energinet.dk	10
2.2.	Varetagelsen af myndighedslignende opgaver i dag	11
2.3.	Varetagelse af myndighedslignende opgaver i andre nordiske lande.....	13
2.4.	Anbefaling af omplacering af myndighedslignende opgaver.....	14
3.	Mulige justeringer af opgavefordeling, governance og organisering for analyse, planlægning og investeringer.....	18
3.1.	Udfordringer ved den nuværende opgavefordeling	18
3.2.	Nuværende opgavevaretagelse og rollefordelingen af analyse, planlægning og investeringer	19
3.3.	Proces for investeringsbeslutninger i dag og identificerede udfordringer.....	22
3.4.	Varetagelse af sammenlignelige opgaver i øvrige nordiske lande samt andre sektorer	24
3.5.	Analyse og vurdering af alternative styringsmodeller	26
4.	Analyse af placeringen af Energinet.dk's relaterede aktiver på længere sigt	30
4.1.	Nuværende og fremtidige aktiver i Energinet.dk.....	30
4.2.	Lovgivningsmæssige forhold ved placering af aktiverne.....	31
4.3.	Mulige ejerskabsformer for aktiverne.....	32
4.4.	Placeringsvurdering af de relaterede aktiver på længere sigt.....	34

1. Indledning

1.1. Baggrund og formål med analysen

Energinet.dk er en selvstændig offentlig virksomhed (SOV) under Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet, der, jf. lov om energinet, har til formål *at sikre en effektiv drift og udbygning af den overordnede infrastruktur på el- og gasområdet samt at sikre åben og lige adgang for alle brugere af nettene*. Det betyder, at Energinet.dk skal varetage en relativ bred opgaveportefølje, der spænder fra den centrale opgave som transmissionsoperatør over markedsunderstøttende opgaver på tværs af energiformerne el og gas. Disse opgaver medfører, at Energinet.dk har en bred kontaktflade bestående af borgere, kraftværker, virksomheder, brancheorganisationer og andre myndigheder.

QVARTZ er blevet udvalgt til at assistere Energi-, Klima- og Forsyningsministeriet, Energistyrelsen og Finansministeriet i at udarbejde en analyse af Energinet.dk's opgaveportefølje. Baggrunden for analysen er, at Energinet.dk's opgaver over årene er vokset i omfang, bl.a. da der er kommet nye opgaver til, som ikke kan kategoriseres som Energinet.dk's TSO-kerneopgave. Energinet.dk varetager således i dag, i tillæg til sine TSO-kerneopgaver, en række administrative og enkelte kommercielle opgaver. Hertil kommer, at Energinet.dk får tilført flere nye opgaver i forbindelse med børsnoteringen af DONG Energy A/S.

Analysen har omfattet Energinet.dk's myndighedslignende opgaver samt DataHubben, de nuværende relaterede aktiver i form af gaslagrene samt de nye aktiver fra DONG Energy. Derudover har analysen fokuseret på opgaver forbundet med analyse, planlægning og investeringer med henblik på at vurdere overordnede muligheder for ændringer af opgave- og governance-strukturen fremadrettet.

Analysen har ikke omfattet den lovbundne opgave med balancering af el fra mindre produktionsanlæg, da der arbejdes på at udfase denne opgave, jf. Energinet.dk.

Analysen af aktiverne, der overtages fra DONG Energy, er baseret på foreløbige tal fra DONG Energy, der potentielt kan blive revideret, idet salgsprocessen af aktiverne har pågået sideløbende med den indeværende analyse.

Projektet har været organiseret i en styregruppe med repræsentanter fra Energi-, Klima- og Forsyningsministeriet, Energistyrelsen og Finansministeriet samt QVARTZ.

1.2. Analysens hovedobservationer og -konklusioner

Energinet.dk kommer fra et udgangspunkt med en allerede relativ bred opgaveportefølje som TSO, og varetager opgaver inden for en række led i værdikæden for transmission. Fremadrettet står Energinet.dk til at skulle favne en fortsat stigende opgaveportefølje med øget kompleksitet og bredde af flere årsager:

1. Omfanget af myndighedslignende opgaver er stigende, hvilket bidrager til en spredning af det ledelsesmæssige fokus og voksende krav til kvaliteten af sagsbehandlingen
2. Anlægsporteføljen er øget markant, og yderligere stigninger forventes fremadrettet. Fra 2010 til 2014 er Energinet.dk's årlige anlægsinvesteringer næsten tredoblet til knap DKK 3 milliarder, og de forventes fortsat at stige frem mod 2020 til mellem DKK 4,5 og 7 milliarder årligt – primært som følge af nye udlandsforbindelser. I lyset af den voksende investeringsportefølje sættes fokus på om de nuværende kontrolmekanismer (*checks and balances*) er tilstrækkelige.
3. I forbindelse med børsnoteringen af DONG Energy kommer en række nye aktiver af forskelligartet natur til at blive varetaget af Energinet.dk

Udfordringerne vurderes at kunne imødekommes ved at fokusere Energinet.dk's opgaveportefølje fremadrettet gennem en udskillelse af visse af ikke TSO-kerne myndighedslignende opgaver samt på længere sigt en række af de relaterede aktiver. Derudover sættes fokus på om de nuværende checks and balances vedr. teknologivalg og investeringsbeslutninger er tilstrækkelige. Analysens sammenfatning peger på, at:

1. De myndighedslignende opgaver i Energinet.dk bør omplaceres til Energistyrelsen med henblik på at styrke kvaliteten af, og konsolidere, sagsbehandlingen og samtidig strømline Energinet.dks opgaveportefølje, mens DataHubben som udgangspunkt bør fastholdes i Energinet.dk regi-pga. synergier med Energinet.dk's nuværende IT- og markedskompetencer samt grænseflader til nordisk TSO-samarbejde på området
2. Checks and balances bør styrkes i forbindelse med tværgående energianalyse og investeringer – enten via styrket myndighedsinvolvering ved uændret opgavefordeling, eller via forskellige grader af opdeling af nuværende opgavefordeling. Det konkrete valg af fremadrettet styrings-setup afhænger af en vurdering af de nuværende udfordringer ift. de transaktionsomkostninger, der måtte opstå ved en ny model, og fordele og ulemper i relation til den pågående reguleringsanalyse.
3. *Analysen peger på, at gaslagrene, olierøret og gasdistribution (Syddanmark) hensigtsmæssigt kan udskilles fra Energinet.dk. Dette skyldes, at de nævnte aktiver har begrænsede synergier til Energinet.dk ift. faglig viden og drift, ledelsesmæssige kompetencer og supportfunktioner. Det vurderes, at der er mulighed for større værdiskabelse i et statsligt aktieselskab, idet der i varierende grad er tale om kommercielle aktiver. Det kan overvejes at inddrage privat (med)ejskab under forudsætning af, at sektorreguleringen vurderes at være robust ift. at varetage de forsyningssikkerhedsmæssige hensyn, der er knyttet til aktiverne.*

Gasopstrømsrørledningen har omvendt synergier til Energinet.dk ift. viden og kompetencer samt i mindre grad supportfunktioner, hvorfor Energinet.dk's ejerskab er værdiskabende. Det kan dog overvejes, om der kan findes et mere hensigtsmæssigt privat eller delvist privat ejerskab.

Som følge heraf kan man forvente at samle det ledelsesmæssige fokus samt øge kvaliteten af opgavevaretagelsen af både de ikke-kerne TSO-opgaver, der udskilles, samt de tilbageværende opgaver af mere kerne-TSO-natur. For de relaterede aktiver kan en udskillelse og eventuelt privat medejerskab på sigt medføre yderligere effektiviseringer.

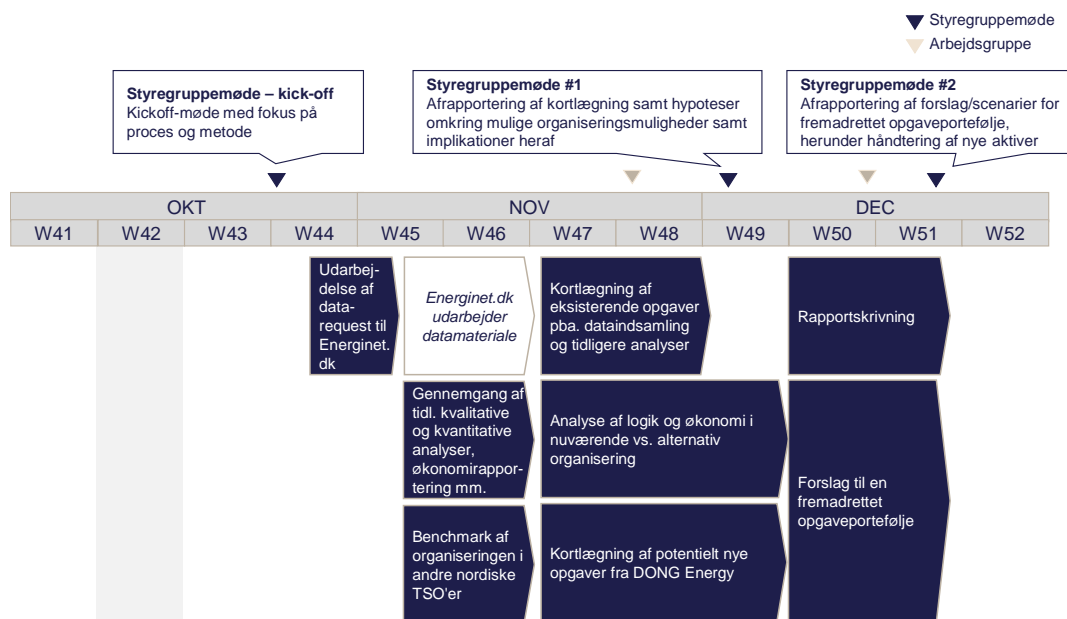
Det bemærkes, at der foreligger politiske aftaler om ejerskab af henholdsvis gasdistributionsnettet, gasopstrømsrørledningen og olierøret, hvorfor staten indtil anden beslutning er truffet skal have statslig kontrol over disse aktiviteter. Energinet.dk's formålsbeskrivelse skal endvidere revideres ved en eventuel udskillelse af aktiviteter.

1.3. Analysetilgang

For at levere en faktabaseret og veldokumenteret anbefaling var det QVARTZ' udgangspunkt, at der var behov for, at analysen hvilede på tæt dialog mellem konsulentteamet og Energinet.dk, men også mellem konsulentteamet og Energi-, Klima- og Energiministeriets departement, Energistyrelse og Finansministeriet. Som det fremgår af nedenstående tids- og aktivitetsplan har der gennem projektet været en løbende dialog med analysens parter med løbende validering af analyser, resultater og afstemning af projektets fokus. Dertil kommer, at en mængde af projektressourcerne er blevet allokert til eksterne interviews i forbindelse med benchmarking af organiseringen ift. andre nordiske TSO'er.

Analysen er gennemført ved brug af både kvalitative og kvantitative analysemetoder afhængig af analysernes karakter. Kvantitative opgørelser af årsværk og eventuelle drifts- og overflytningsomkostninger baserer sig på baggrundsnotater udarbejdet af Energinet.dk i forbindelse med den indeværende analyse. Energinet.dk har anført, at en del af ressourceforbruget baseres på QVARTZ' omkostningsanalyse fra efteråret 2014 opdateret med den seneste information.

Figur 1 Tids- og aktivitetsplan for projektet



Kilde: QVARTZ-analyse

1.4. Rapportens opbygning

Rapporten er opdelt i fem kapitler med en række underafsnit:

- Kapitel 1 beskriver kort projektets baggrund, hovedkonklusioner og metodiske tilgang
- Kapitel 2 beskriver Energinet.dk's udgangspunkt i relation til de myndighedslignende opgaver, DataHub, samt relaterede aktiver. Afslutningsvist præsenteres det fremadrettede behov for fokusering af opgaveporteføljen
- Kapitel 3 beskriver de mulige justeringer af opgavefordeling, governance og organisering af analyse, planlægning og investeringer i fire mulige modeller samt de fordele og ulemper, som de respektive modeller indebærer. Kapitlet indeholder også en benchmarking af organiseringen af opgavevaretagelsen i de andre nordiske TSO'er samt i den nationale transportsektor
- Kapitel 4 analyserer den langsigtede placering af gaslagrene, olierøret, gasdistributionen, og gasopstrømsrørledningerne. Kapitlet afdækker også tilsvarende aktivers ejerskabsformer og regulering i nabolandene

Til rapporten hører et dokumentationsappendiks med understøttende materialeindhold til analyserne samt uddybende redegørelser af alle opgaver. Derudover udgør den resterende dokumentation 14 notater udarbejdet af Energinet.dk, der omhandler de forskellige opgavetyper og ressourcetræk.

1.5. Energinet.dk's opgavevaretagelse i dag

Dette kapitel beskriver følgende:

- Energinet.dk's opgaveportefølje og organisering i dag
- Den ventede udvikling af OPEX, CAPEX og anlægsmasse frem mod 2020
- Energinet.dk's fremadrettede portefølje af aktiver som følge af børsnoteringen af DONG Energy.dk

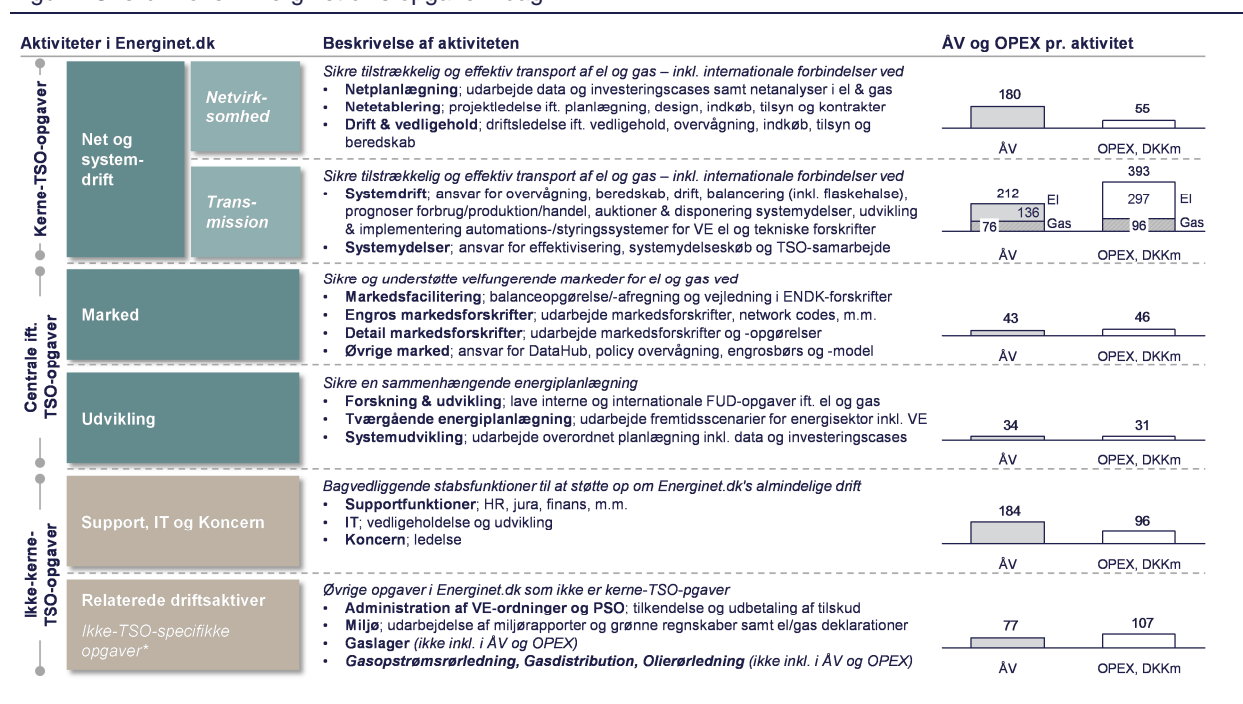
Opgavevaretagelsen behandles overordnet i nedenstående kapitel.

Det bemærkes, at der ikke er foretaget en nærmere vurdering af EU-lovgivningens rammer for TSO-aktiviteter, hvilket bør ske i det videre forløb.

1.6. Energinet.dk's opgaveportefølje i dag

Energinet.dk udfylder som Danmarks TSO en afgørende rolle for Danmarks el- og gasforsyning, og varetager i dag en bred opgaveportefølje. Opgaverne går på tværs af transmissionsværdikæden og spænder relativt bredt fra administrative opgaver til mere tekniske og praktiske opgaver med drift og vedligeholdelse af et transmissionsnet over opgaver med at få tilrettelagt markedets funktion, som uddybet i Figur 2. Her ses det, at det er transmissions- og markedsopgaverne, der udgør de største opgaver for Energinet.dk ift. ressourcetræk. Hertil kommer Support, IT og koncern.

Figur 2 Overblik over Energinet.dk's opgaver i dag



* Ikke-TSO-specifikke opgaver indeholder overordnet set gaslager, miljø og administration af PSO og VE
 Kilde: Rapport til arbejdet vedr. Omkostnings- og Styringsmæssig analyse af Energinet.dk 2014; QVARTZ-analyse

1.7. Fremadrettet udvikling i anlægsmasse og investeringsportefølje

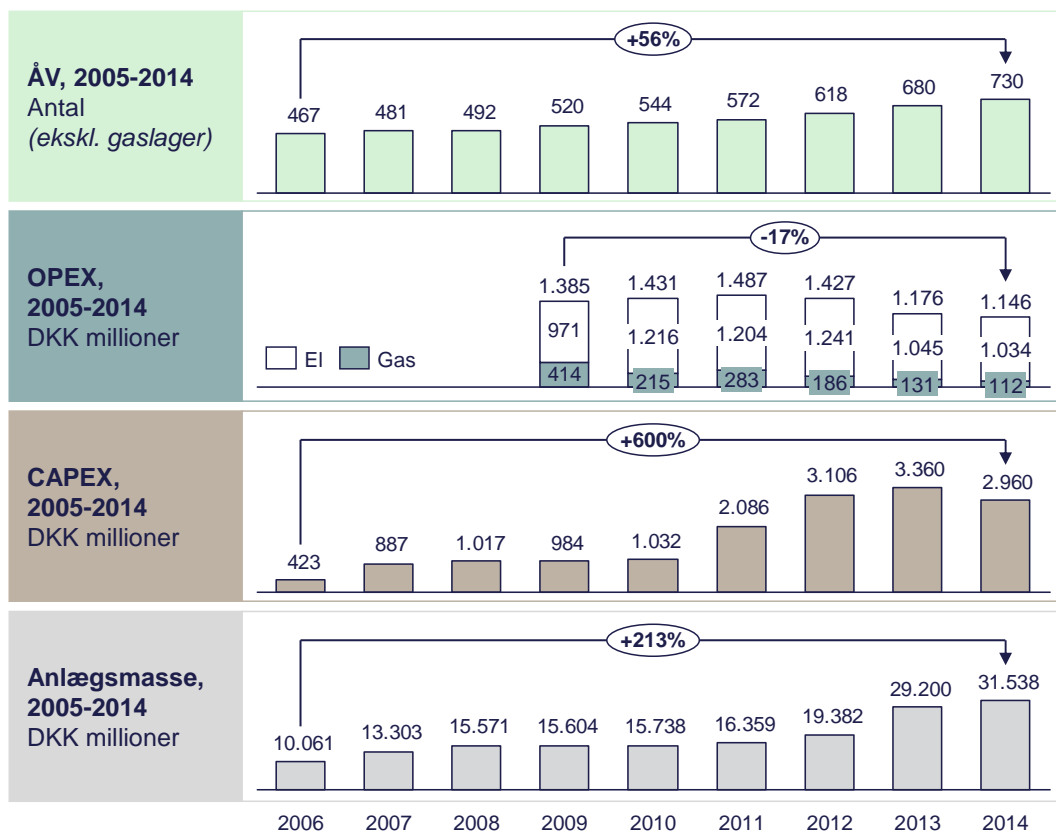
Energinet.dk skal fremadrettet håndtere en opgaveportefølje af stigende kompleksitet og bredde samt tilkomne aktiver i forbindelse med børsnoteringen af DONG Energy. Ift. sidstnævnte ser Energinet.dk frem mod en udvidelse af sin portefølje af relaterede aktiver ved overtagelsen af tre aktiver: gasdistribution i Syddanmark, gasopstrømsrledningerne og olierledningen. Disse beskrives nærmere i kapitel 5, og vil derfor ikke blive berørt i dette kapitel.

If. investeringsporteføljen er både ÅV, CAPEX og anlægsmasse steget væsentligt over perioden 2006-2014. Årsværk er steget med 56% – op til ~730 årsværk i dag – fra et niveau på ~470 i 2006. Fra 2010 til 2014 er CAPEX steget med 600% til et nyt niveau omkring DKK 3 milliarder, og fra 2016 forventes CAPEX at stige til DKK 4,5-7,1 milliarder om året. Anlægsmassen er øget med 213% svarende til ca. en tredobling siden 2006.

OPEX er derimod totalt set faldet 17% gennem perioden fra 2009-2014. Faldet er fortrinsvist forårsaget af faldende gasomkostninger (svarende til 23% om året), jf. Figur 3. Faldet afspejler også – set i lyset af det stigende antal ÅV –

at en række udgifter aktiveres som led i projektudvikling og -etablering, som har været stigende. Derudover bidrager effektiviseringer på udviklingsområdet samt inden for support, IT og koncernfællesfunktioner til faldende OPEX.

Figur 3 Udvikling i Energinet.dk's årsværk, omkostninger og anlægsmasse

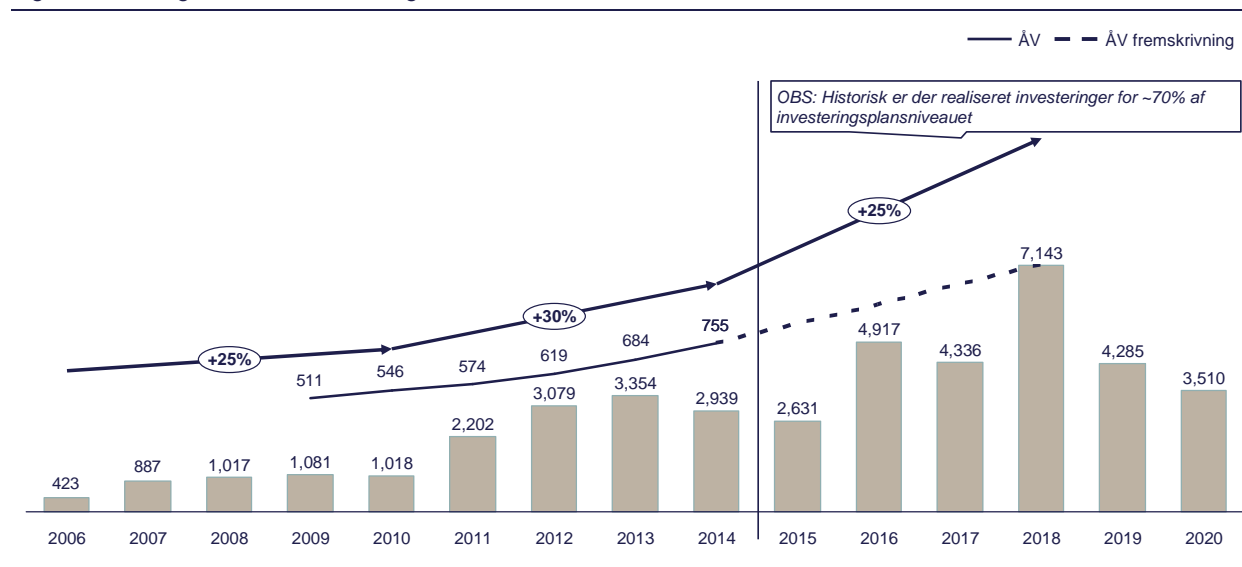


Kilde: Rapport til arbejdet vedr. Omkostnings- og Styringsmæssig analyse af Energinet.dk 2014; ENDK Årsrapporter 2006-2014; ENDK interne finansielle tal; QVARTZ-analyse

Energinet.dk's årlige anlægsinvesteringer forventes fortsat at stige frem mod 2020 med op mod DKK 27 milliarder, jf. Figur 4. Dermed står Energinet.dk over for at skulle varetage en stadig større stigende årlig anlægssportefølje, der er steget op mod ~10 gange ift. årlig investeringsmasse siden Energinet.dk's stiftelse i 2006.

Det skal dog bemærkes, at det historisk ikke er alle planlagte investeringer, der er realiseret efterfølgende. Betragtes historiske investeringer, ses det, at ~70% af investeringsplansniveauet er realiseret efterfølgende baseret på sammenligninger af realiseret investering og investeringsplanen fra året før i årene 2009-2013. Dette skal holdes for øje ift. de fremadrettede investeringer, der faktisk kommer til at finde sted.

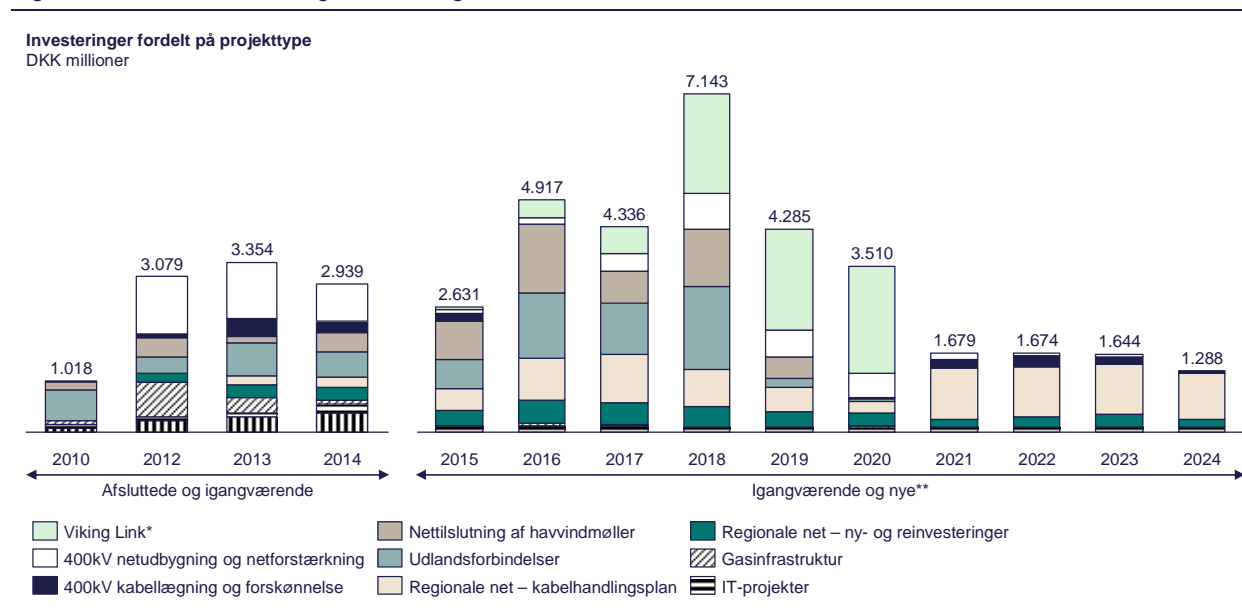
Figur 4 Udvikling i CAPEX historisk og fremadrettet



*: Ekskl. gaslagerinvesteringer; Årene 2006-2009 og 2011 fra INVP2014-2010 og 2012-2020 er fra Udtræk RBI årsfordelt
 Kilde: Investeringsplan 2015-2024; Historiske investeringer 2006-2012; QVARTZ-analyse, 2014

De store udlandsforbindelser driver en markant vækst i investeringsporteføljen frem mod 2020, hvilket fremgår i Figur 5. Den planlagte samtidige gennemførelse af Kriegers Flak, Cobra og Viking Link indebærer en markant forøgelse af investeringer i perioden 2016-2018. Ses der bort fra Viking Link, falder investeringerne i 2019 tilbage til niveauet DKK 1,5-2 milliarder, såfremt der ikke kommer nye investeringer til. Ligeledes bemærkes, at det altovervejende er kabelhandlingsplanen, der bærer investeringerne efter 2020. Såfremt denne annulleres vil det kunne medføre et relativt beskedent investeringsomfang efter 2020 med mindre der opstår andre investeringsbehov.



Figur 5 Fremadrettet udvikling i investeringer



* Udlandsforbindelse til UK
 ** 2015-priser
 Kilde: ENDK projektmånedssrapportering 2010, 2012, 2013, 2014 samt Investeringsplan 2015-2024; QVARTZ-analyse, 2014

OPEX og årsværk ventes at stige fremadrettet for størstedelen af opgaveområderne. For design, etablering og netplanlægning samt eltransmission skyldes forøgelsen de øgede investeringer og deraf afledt drift. OPEX og årsværk for gastransmission ventes fastholdt grundet effektiviseringer, der modgår en øget kompleksitet i opgavevaretagelsen. Marked, udvikling samt supportfunktioner ventes alle at stige grundet flere tværgående projekter og øget internationalisering samt tilhørende opadgående justering af stabe. Den største stigning ventes at finde sted på markedsområdet, hvilket skyldes implementeringen af en ny markedsmodel. De ikke-TSO-specifikke opgaver ventes at stige, men fremadrettet vækst er defineret af politiske valg om nye tilskudsordninger og aktiver.

Figur 6 Forventning til fremadrettet udvikling i OPEX og årsværk

Aktiviteter	Forudsigtelse '15-'20 – interview- og historikbaseret		
	OPEX, DKK mio.	ÅV, Antal	
1. Design, etablering og netplanlægning	+0	+23 (2% CAGR)	Pga. øget investeringsniveau forventes øget ÅV, men stabilt OPEX qua aktivering
2. El-transmission	+45 (2% CAGR)	+21 (2% CAGR)	Gennem øget effektivisering af drift og vedligehold kan forøgelsen i anlægsaktiver i nogen grad absorberes
3. Gas-transmission	+0	+0	Øget kompleksitet absorberes af effektivisering af drift og vedligehold
4. Marked	+20 (6% CAGR)	+18 (6% CAGR)	Øget internationalisering, EU-harmonisering og ny markedsmodel betyder vækst
5. Udvikling	+4 (2% CAGR)	+4 (2% CAGR)	Øget fokus på tværgående systemer etc. medfører forventning om øget ÅV
6. Support, IT & Koncern	+0	+11 (1% CAGR)	Effektivisering af support og stabe vil absorbere størstedelen af den øgede kompleksitet
7. Ikke-TSO-specifikke opgaver			Afhænger af politisk beslutning, men engrosmodellen forventes at øge OPEX og ÅV
Energi-omkostninger	+20 (3% CAGR)		Baseret på ENDK-fremskrivning

Note: Ekskl. gaslager Reservepulje på DKK 46 millioner er yderligere i 2014-budgettet
 Kilde: Økonomifordeling værdimodel 2010, 2012, 2014; Interview med afdelingsdirektører; QVARTZ, 2014

2. Omplaceringen af myndighedslignende opgaver til Energistyrelsen

Dette kapitel indeholder:

- Et overblik over de myndighedslignende opgaver ift. opgavevaretagelse og ressourceforbrug
- Analyse af organiseringen af myndighedslignende opgaver i de øvrige nordiske lande
- Vurdering af den mest hensigtsmæssige placering af de myndighedslignende opgaver

Der henvises til rapportens appendiks samt Energinet.dk's understøttende notatdokumentation for yderligere redegørelse af opgavevaretagelsen, juridisk ophæng samt sammenhæng til andre Energinet.dk-opgaver.

Det er hensigtsmæssigt at overflytte F&U samt udbetaling og tilkendelse af støtteordninger til et fælles Center for Energiadministration (CEA) i regi af Energistyrelsen; DataHubben anbefales fastholdt i Energinet.dk-regi. Hovedargumentet for omplacering af opgaverne er:

- Bedre styring af udgifter
- Energinet.dk kan øge fokus på sine TSO-kerneopgaver
- Konsolidering og kvalitet i sagsbehandlingen pga. Energistyrelsens erfaringer med myndighedsopgaver
- Begrænset sammenlignelighed med øvrige opgaver i Energinet.dk.

Ved omplaceringen skal der tages højde for enkelte udfordringer, der dog alle vurderes mulige at håndtere. Den væsentligste udfordring er overdragelsen af IT-systemet Panda, der er et kompliceret system, som kræver en vis grad af brugeropklæring samt også bruges til andre afregningsopgaver i Energinet.dk i dag. Derfor skal der ved overdragelse af Panda-systemet investeres i et alternativt system i Energinet.dk, hvor en nyinvestering anslås at have samlede omkostninger på DKK ~3-5 millioner over tre år.

Der er fordele ved at fastholde DataHubben i Energinet.dk-regi på kort sigt grundet betydelige synergier i deres IT-miljø og rollen for udviklingen af nationale og internationale elmarked, men en alternativ selskabskonstruktion og eventuel ændring af forretnings- og finansieringsmodellen kan overvejes. Dog først efter at stabil drift er opnået.

2.1. Udfordringer ved varetagelsen af myndighedslignende opgaver i Energinet.dk

Årsagen til at undersøge udfordringerne ved varetagelsen af myndighedslignende opgaver i Energinet.dk er, at der er blevet afdækket en række udfordringer ved opgavevaretagelsen, som den er i dag. Dertil giver Energinet.dk's position, som neutral aktør på energimarkedet, en platform, hvor mere udviklingsprægede opgaver som DataHub har kunnet placeres.

Imidlertid har tidligere analyser, samt interview i indeværende analyse, peget på to grundlæggende udfordringer ved opgavevaretagelsen af myndighedslignende opgaver i Energinet.dk. Disse to udfordringer er:

1. Opgavevaretagelsen bidrager til en uforholdsmæssig spredning af ledelsens fokus
- El-reguleringsudvalgets afsluttende rapport konstateres det, at der er et "løbende behov for forbedrede administrative procedurer i forbindelse med varetagelsen af en række offentlige myndighedsopgaver". Desuden anbefaler El reguleringsudvalget: "Energinet.dk skal fortsat systematisk arbejde med at udarbejde administrationsgrundlag og andre relevante administrative procedurer for at sikre en sikker og effektiv administration af myndighedsopgaverne. Energinet.dk bør have fokus på at have juridisk kompetence i virksomheden med stærk forvaltningsmæssig baggrund."

Der er således både et strømlinings- og kvalitetsargument bag vurderingerne om at fokusere Energinet.dk's portefølje.

I tillæg hertil vil en fortsat opgavevaretagelse i Energinet.dk også blive yderligere udfordret, såfremt finansieringen af PSO-udgifter overflyttes til finansloven fremadrettet. I den situation vil det være afgørende at kunne lave hurtige prognoser og understøtte styring af udgifterne i lyset af de betydelige udgifter og behovet for finanspolitisk holdbarhed.

Ud fra et styringsmæssigt og finanspolitisk hensyn vurderes det således uhensigtsmæssigt, hvis administrationen, styringen og prognosticeringen af så betydelige statslige udgifter på Finansloven vil være underlagt en uafhængig bestyrelse og placeret uden for det ministerielle hierarki, hvilket vil være tilfældet med en placering i Energinet.dk.

2.2. Varetagelsen af myndighedslignende opgaver i dag

De myndighedslignende opgaver i Energinet.dk indebærer en række administrative og myndighedslignende betjeningsopgaver af borgere, anlægsejere og virksomheder, jf. Figur 7. Opgaverne består af tilkendelse og udbetaling af pristillæg og de fire vindordninger samt andre mindre tilskudsordninger (fremadrettet betegnet som pristillæg og de fire vindordninger, da dette udgør 80-100% af tildelingerne).

Derudover gennemføres tildeling og udbetaling af støtte til forskning og udvikling via ForskEI-programmet (der ses bort fra ForskVe-programmet, da dette er under afklaring, samt fra ForskIn-programmet, da forskning i transmission vurderes hensigtsmæssigt at have i TSO'en, som det også ses i andre lande).

I tillæg til dette varetager Energinet.dk også udviklingen og idriftsættelsen af DataHub – hvilket organisatorisk ligger under markedsafdelingen, modsat myndighedsopgaver.

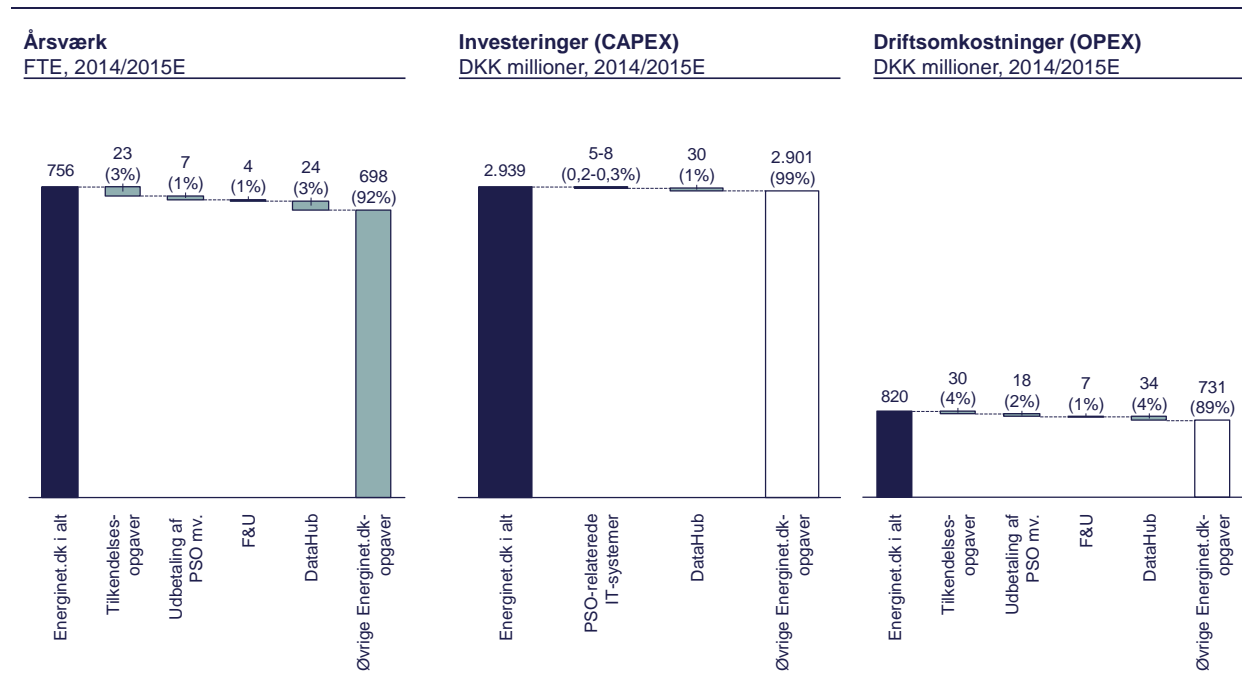
Figur 7 Myndighedslignende opgaver der varetages af Energinet.dk

Opgave	Beskrivelse af opgave	Hensyn bag opgavevaretagelse hos Energinet.dk
Udbetaling af pristillæg og de fire vindordninger	Administration og udbetaling af tilskud til VE, der finansieres over PSO'en samt Finansloven, ud fra stamdata om anlæg og anlægsejere samt markedspriser samt vurdering af eventuelle ændringer ved nyt teknisk udstyr	Udbetalingen er PSO-tarif, mens administration er systemtariffinansiering over tariffjerne
Tilkendelse af pristillæg og de fire vindordninger	Tilkendelse af tilskud til VE via ordningerne omkring PSO- og nettoafregning samt andre finanslovsfinansierede ordninger (fx biogas). Er sekretariatsfunktion for udvalgte der træffer beslutning om de fire vindmølleordninger	Udbetalingernes finansiering over tariffjerne og administrationen er valgt finansieret på samme vis
F&U (ForskEI)	Tildeling af finansiel støtte til forsknings- og demonstrationsprojekter inden for miljøvenligt el hvor Energinet.dk er sekretariatsfunktion, samt udfører projektadministration og koordinerer med EUDP	Forpligtigelse tilhørte tidligere netselskaberne, og blev overtaget af Energinet.dk ved dennes oprettelse
DataHub (inkl. afregning i Engrosmodel)	Igangsættelse og videreudvikling af DataHub der indsamler målerdata fra alle slutbrugere samt aggregerer data til afregning for netselskaberne til brug ifbm. Engrosmodellen	Stort IT-fagligt miljø og erfaringer med stor IT-drift og beredskab samt kendskab til implementeringen af markedsforskrifter

Note. Det bemærkes, at administrationen af ovennævnte ordninger finansieres via nettarifferne, mens udbetalingerne finansieres via PSO-tarifferne.
Kilde: Energinet.dk-notater; QVARTZ-analyse.

Ressourceforbruget på de myndighedslignende opgaver udgør ~10% af de samlede årsværk og driftsomkostningerne, mens de udgør 1% af de samlede investeringsomkostninger.

Figur 8 Direkte ressourceforbrug på myndighedslignende opgaver samt DataHub i dag (dvs. ekskl. træk på interne stabe og administrationsfunktioner)



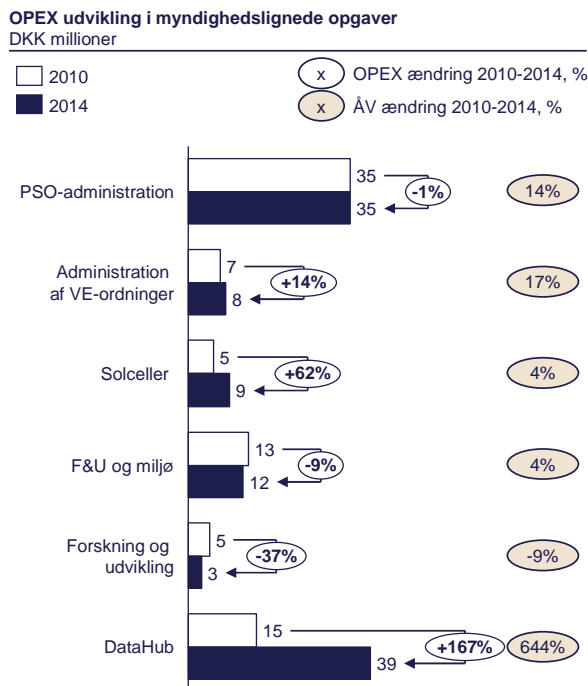
Note: Totalomkostninger er baseret på Energinet.dk's omkostningsanalyse udført af QVARTZ fra 2014. Tal for DataHub inkluderer ikke omkostninger forbundet med idriftsættelsen af Engrosmodellen. CAPEX for PSO-relaterede IT-ydelser vedrører kun vedligehold og udvikling af nuværende systemer

Kilde: Energinet.dk-notater; QVARTZ-analyse, 2014

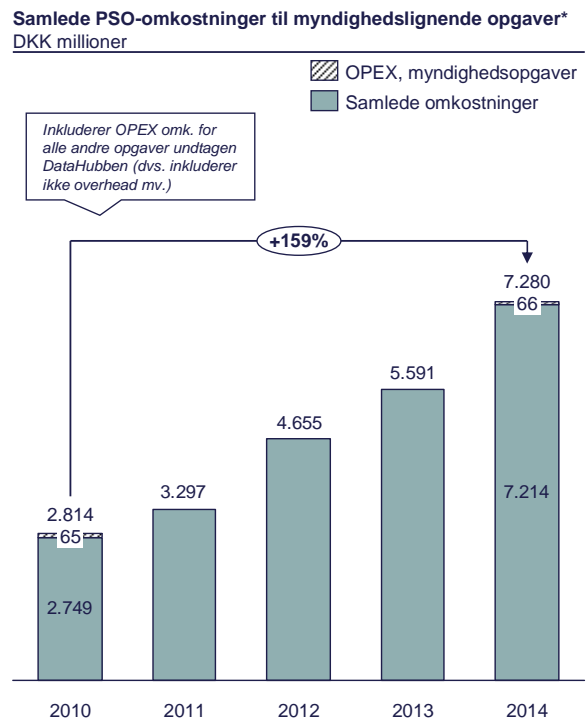
Udviklingen af årsværk og myndighedslignende opgaver har over tid været stigende, hvilket kan henføres til en stigende tilskudsmængde og dermed administrationsbyrde, jf. Figur 9 og Figur 10. Heri ses, hvordan både årsværk og samlede OPEX er steget markant for en række af de myndighedslignende opgaver siden 2010. Den samlede mængde af PSO-midler, som Energinet.dk administrerer, er samtidig steget med ~160%. Dette er drevet af både en øget volumen på udbetalingerne størrelse samt på antallet af personer, der udbetales til, hvilket komplicerer opgavevaretagelsen betydeligt.

Det nødvendige fremadrettede ressourceforbrug forventes at hænge tæt sammen med de politiske ordninger og tiltag, som det besluttes, at Energinet.dk skal gennemføre. Ift. de konkrete ordninger forventes ressourceforbruget til DataHub muligvis at blive øget i forbindelse med implementeringen af Engrosmodellen, mens de andre ordninger ventes at følge udviklingen i administrationsmængden relativt.

Figur 9 Detaljeret udvikling i udvalgte myndighedslignende opgaver



Figur 10 Historisk udvikling i omfanget af PSO-opgaven



* Omkostninger inkluderer både administrationsomkostninger og udbetalt beløb, undtagen 2010 og 2014, hvor OPEX er for opgaver nævnt i Figur 9 undtagen DataHub

Kilde: Økonomifordeling værdimodel 2010, 2012, 2014; QVARTZ-analyse, 2014; Data vedr. PSO-omkostninger fra opgørelse på Energistyrelsen hjemmeside

2.3. Varetagelse af myndighedslignende opgaver i andre nordiske lande

I de nordiske nabolande finder man en varierende grad af myndighedslignende opgaver i TSO'ernes opgaveportefølje, hvilket er uddybet pr. opgave i Figur 11. Entydige konklusioner om omfanget er dog svære at drage, da den konkrete udmøntning af de myndighedslignende opgaver varierer på nationalt plan.

Figur 11 Sammenligning af opgavevaretagelsen af myndighedslignende opgaver i de øvrige nordiske lande

Opgave	Norge Statnett	Sverige SVENSKA KRAFTNÄT	Finland FINGRID
Udbetaling af tilskud Tilkendelse af tilskud	<ul style="list-style-type: none"> Ingen direkte sammenlignelige ordninger – nærmeste sammenlignelige ordning er VE/grønne certifikater, der går på tværs af Sverige og Norge og administreres af TSO'erne 		<ul style="list-style-type: none"> PSO relaterede aktiviteter er lagt ud i et 100% TSO ejet datterselskab
F&U (ForskEi)	<ul style="list-style-type: none"> Ligger ikke i TSO'en – kun F&U i transmission 	<ul style="list-style-type: none"> F&U aktiviteter på tværs af energisektoren samlet i anden organisation (Energiforsk) oprettet ved fusion i 2014/15. TSO'en har ejerandel på 20 pct. 	<ul style="list-style-type: none"> Større intern F&U afdeling, men kun med fokus på transmission og elmarkeder
DataHub (inkl. afregning i Engrosmodel)	<ul style="list-style-type: none"> Ligger i TSO'en – det er besluttet, at den skal lægges ud i et selvstændigt selskab som forberedelse til tværnordisk samarbejde 	<ul style="list-style-type: none"> Ligger i TSO'en – tidligt i sin opstart; regulering for DataHub'en afventes i 2016 	<ul style="list-style-type: none"> Ligger i TSO'en – projekt i gang med lancering i 2017

Kilde: TSO'ernes hjemmesider; Interne QVARTZ ekspertinterviews; QVARTZ-analyse

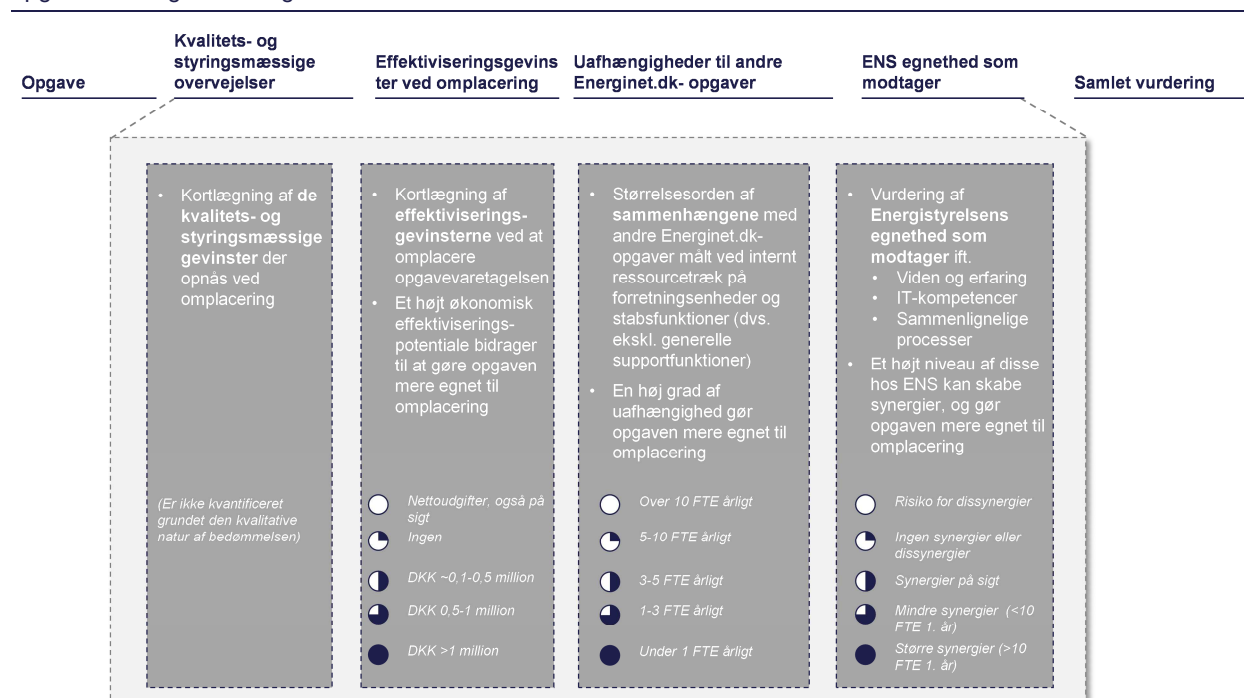
2.4. Anbefaling af omplacering af myndighedslignende opgaver

For at basere anbefalingerne om en eventuel omplacering af de myndighedslignende opgaver på et solidt kvantitativt og kvalitativt grundlag vurderes hver opgavetype på baggrund af fire kriterier. Disse indebærer en relativ vurdering af indsamlede datapunkter for hhv. styrings- og kvalitetsmæssige gevinster ved omplacering, mulige effektiviseringsgevinster, uafhængigheder til andre Energinet.dk-opgaver og egnetheden af Energistyrelsen som modtager.

Andre potentielle modtagere af Energinet.dk's myndighedsopgaver er afsøgt, og der er ikke fundet andre mere hensigtsmæssige modtagere end Energistyrelsen, såfremt man vil bevare sektorkendskab og mulighederne for at samle opgaverne i en fælles ny lokation ved et 'end-to-end'-ejerskab.

Hver opgave er blevet undersøgt ud fra hvert af de angivne parametre, hvorefter opgavens samlede egnethed er blevet vurderet. Vurderingen er baseret på data og udsagn, der er fremkommet under interviews og kortlagt af Energinet.dk i forbindelse med denne analyse. Kriterierne fremgår af Figur 12.

Figur 12 Afgørende parametre for vurderingen af den mest hensigtsmæssige placering af myndighedslignende opgaver i Energinet.dk-regi



Kilde: QVARTZ-analyse

For hver opgave er det også blevet undersøgt, at det er juridisk muligt at omplacere opgaveløsningen. Det er fundet, at det kræver ændringer af den gældende lovgivning, tilhørende bekendtgørelser, samt eventuelt i afledte love (de konkrete juridiske dokumenter fremgår i appendiks).

Figur 13 Samlet vurdering af placering af myndighedslignende opgaver

Opgave	Kvalitets- og styringsmæssige overvejelser	Effektiviseringsgevinster ved omplacering	Uafhængigheder til andre Energinet.dk opgaver	ENS egnethed som modtager	Samlet vurdering
Udbetaling af pristillæg og de fire vindordninger	<ul style="list-style-type: none"> Klarere ledelsesmæssigt fokus i ny placering samt i Energinet.dk Bedre styring af udgifter ved placering uden for Energinet.dk 	<ul style="list-style-type: none"> Druger højt specialiseret IT-system 	<ul style="list-style-type: none"> Data fra Panda bruges til balanceafregning Interaktion med udbetaling (eftersyn af tilkendelse) Ressourcetræk til øvrige dele af ENDK: <0,2 ÅV (forretningsområder) samt 1-2 ÅV (stabe) 	<ul style="list-style-type: none"> Ingen IT-energimæssige kompetencer og -miljø hos modtager 	<p>Lav effektiviseringsgevinst men fælles placering med tilkendelse er mest hensigtsmæssigt for 'end-to-end'-ejerskab af processen</p>
Tilkendelse af pristillæg og de fire vindordninger	<ul style="list-style-type: none"> Højere kvalitet ved samtænkning med øvrige tilkendelsesopgaver i ENS (VE til proces, CO2-kvot) samt bedre styring af udgifter ved placering uden for Energinet.dk 	<ul style="list-style-type: none"> Større sagsbehandlings-skala Større juridisk sparring ved tvivlstilfælde 	<ul style="list-style-type: none"> Er adskilt internt fra udbetaling af forvaltningsmæssige hensyn, men har en vis grad af interaktion som eftersyn Ressourcetræk til øvrige dele af ENDK: <0,5 ÅV (forretningsområder) samt 1-2 ÅV (stabe) 	<ul style="list-style-type: none"> Højt kendskab allerede, da ENS fører årligt tilsyn og samarbejder om adm. grundlag 	<p>Høj egnethed for omplacering og ENS er relevant modtager</p>
F&U (ForskEl)	<ul style="list-style-type: none"> Højere kvalitet ved samtænkning med enklere og fælles ansøgningsproces for ansøgere 	<ul style="list-style-type: none"> Mulighed for fælles ansøgnings-, tildelings- og opfølgingsproces 	<ul style="list-style-type: none"> Meget begrænset – ideudveksling og sparring mellem Energinet.dk-eksperter og støttemodtagere Ressourcetræk til øvrige dele af ENDK: 0,5-1 ÅV (stabe) 	<ul style="list-style-type: none"> Allerede stor samkøring med EUUDP i ENS 	<p>Klart potentiale for omplacering hvor der samtidig kan opnås synergier</p>
DataHub (inkl. afregning i Engrosmodel)	<ul style="list-style-type: none"> Klargøring til fælles nordisk løsning i TSO-regi 	<ul style="list-style-type: none"> Bruger højt specialiseret IT-system og kompetencer 	<ul style="list-style-type: none"> Fælles front-end-support Brug af fælles IT-beredskab Regelfortolkning i opstartsfasen Ressourcetræk til øvrige dele af ENDK: 1-5 ÅV 	<ul style="list-style-type: none"> Ingen IT-energimæssige kompetencer og -miljø hos modtager 	<p>Høj IT-udviklingskompleksitet og betydelige operationelle synergier gør Energinet.dk til bedste ejer. Anden konstruktion kan overvejes på sigt</p>

Kilde: Interviews afholdt med ENDK, ENS og EFKM; ENDK-notater; QVARTZ-analyse

Samlet set vurderes tilkendelse og udbetaling af pristillæg samt F&U at kunne omplaceres, mens DataHubben anbefales fastholdt i Energinet.dk.

Ift. *udbetaling af pristillæg* og de fire vindordninger vurderes det samlet set, at effektiviseringsgevinsten er lav ved omplacering – primært på grund af mindre synergier ved en omplacering til Energistyrelsen der ikke har et tilsvarende IT-fagligt miljø. Dog vurderes det, at en fælles omplacering sammen med tilkendelse er mest hensigtsmæssig for 'end-to-end'-ejerskab af processen og dermed afgørende i forbindelse med overvejslen af placeringen af opgaveudførelsen.

Trækket på andre afdelinger i Energinet.dk er også begrænset og vurderet svarende til et omfang på mindre end 0,2 årsværk årligt for faglige enheder (samt træk svarende til 1-2 årsværk årligt på support- og stabsfunktioner).

Omplacering af opgaven vil dertil bidrage til at samle ledelsens fokus på opgaver, der i højere grad er at betegne som kerne-TSO-opgaver. Dertil kommer, at kvaliteten af administrationsgrundlaget for opgaveudførelsen kan tænkes forbedret ved at samle opgaven hos Energistyrelsen, som af natur har mere fokus på eksekveringen af myndighedsopgaver. Endelig vil en placering inden for det ministerielle hierarki skabe mulighed for bedre prognostisering og potentielt styring af PSO-udgifter, hvilket vurderes som afgørende ved eventuelt beslutning om at flytte PSO til Finansloven.

Risici ved omplaceringen inkluderer overflyttelsen af Panda-systemet og det tilhørende stamdataansvar, der vil kræve overflytning af IT-kompetencer samt licenser for at kunne lykkes. Ved overflytning adskilles data i Panda-systemet, der i dag også benyttes som input til balanceringen af el – en opgave Energinet.dk i dag også varetager. Eventuelle risici ved transitionsperioden kan løses ved at sikre dobbeltadgang til Panda-systemet, hvilket bør være muligt, da systemet i dag udbydes og hostes eksternt hos KMD, samt ved at sikre mulighed for at trække på hinandens erfaringer og kompetencer i transitionsperioden. Det vil dog være mere kompleks og udfordrende, at overtage Energinet.dk' portal og tilhørende integrationer til Panda og andre omlæggende systemer.

Eventuelt kompetencetab ved omplacering af opgaver og potentielt følgende stigning i fejlmargen kan sikres fastholdt på et lavt niveau ved at overflytte medarbejdere med de nødvendige systemkompetencer.

Ud over dette skal der beregnes investeringer i et alternativt system, som Energinet.dk i stedet kan bruge til de resterende afregningsopgaver, der ventes at have samlede omkostninger på DKK ~3-5 millioner over tre år (anslået af Energinet.dk).

Ift. *tilkendelse af pristillæg* og de fire vindordninger vurderes egnethed for omplacering at være høj. Dette skyldes i høj grad, at Energistyrelsen allerede i dag administrerer en række ordninger, og en omplacering af opgaverne vil således være kompetencemæssigt mulig samt kunne give synergier i form af skala i sagsbehandlingsprocessen samt større sparring ved tvivlstilfælde.

Trækket på andre afdelinger i Energinet.dk er vurderet til mindre end 0,5 årsværk årligt for faglige enheder (samt træk svarende til 1-2 årsværk årligt på support- og stabsfunktioner).

Effektiviseringsgevinster vurderes dog at være af mindre omfang, mellem DKK 0,5-1,0 million. Som ved udbetaling vil en omplacering af opgaven bidrage til at samle ledelsens fokus på opgaver, der i højere grad er at betegne som kerne-TSO-opgaver.

Dertil kommer, at kvaliteten af administrationsgrundlaget for opgaveudførelsen kan tænkes forbedret ved at samle opgaven hos Energistyrelsen, der har et højere erfarings- og kompetenceniveau med denne type af myndighedsopgaver, da Energistyrelsen allerede i dag tilkender tilskud i forbindelse med andre ordninger (fx VE til proces, Energimærkningsordningen mv.). Ligeledes vil en placering inden for det ministerielle hierarki betyde potentielt bedre styring af udgifter. Fejlmarginen kan sikres fastholdt på et lavt niveau ved at overflytte medarbejdere med afgørelsemæssige kompetencer.

Ift. *F&U* (ForskEI-programmet) vurderes opgaven hensigtsmæssig at omplacere grundet den store sammenlignelighed med EUDP-programmet. Dvs. at der er mulighed for en strømlining af processen samt at reducere dobbeltarbejde for både myndighed og ansøger ved at samle processerne, hvilket ventes at øge kvaliteten af myndighedsbehandlingen ved større ensartethed. Trækket på andre afdelinger i Energinet.dk er vurderet til kun at omfatte support- og stabsfunktioner i et omfang svarende til 1/2-1 årsværk årligt, dvs. at der ikke trækkes på andre faglige ressourcer i huset. Der er ikke nævneværdige risici ved en omplacering af opgaven.

Ift. *DataHubben* vurderes denne opgave bedst fastholdt i Energinet.dk-regi pga. den høje IT-udviklingskompleksitet og de betydelige operationelle synergier med det resterende IT-faglige miljø i Energinet.dk. Hertil kommer rollen for udviklingen af nationale og internationale elmarked. På sigt kan en alternativ selskabskonstruktion og eventuel ændring af forretnings- og finansieringsmodellen overvejes, men først efter at en stabil drift er opnået i forbindelse med indfasning af Engrosmodellen. Herefter kan den konkrete fremadrettede forretningsmodel analyseres yderligere. En omplacering af DataHubben vil på sigt også styrke det ledelsesmæssige fokus på opgaven..

Samlet set trækker Udbetaling, Tilkendelse og F&U på support- og stabsfunktioner svarende til 2,5-5 årsværk. Dette årsværkstræk på understøttende funktioner skal ses i forhold til den nuværende daglige integration med andre funktioner i Energinet.dk. I forbindelse med udflytningen af arbejdspladser har Energinet.dk estimeret, at såfremt disse funktioner skulle omplaceres til en anden fysisk lokation (ud fra et barmarksprincip), vil dette kræve ca. 15 årsværk i support- og stabsfunktioner. Såfremt de 34 årsværk ikke konsolideres med andre opgaver, er andelen af support- og stabsfunktioner u hensigtsmæssig høj, hvorfor overflytningen bør samtænkes med eksisterende lokationer eller konsolidering af andre myndighedslignende opgaver på tværs af ressortområdet.

På tværs af de myndighedslignende opgaver der i dag varetages af Energinet.dk, er de nuværende væsentligste grænseflader til øvrige myndigheder til Energistyrelsen, der fører tilsyn med administrationsgrundlaget for hver opgave. Der interageres ikke i større grad med andre myndigheder. Omfanget af interaktion med Energistyrelsen er dog også af begrænset omfang, men det involverer kvartalsvise møder samt yderligere involvering i starten af en ordningernes levetid. Ved at omplacere opgaverne til Energistyrelsen reduceres denne kompleksitet, selvom omfanget dog ventes at være begrænset.

2.4.1 Opsamling

Argumentet for omplaceringerne skal findes i et ønske om at skabe en mere strømlinet TSO, der efter omplaceringen kan have fuldt ledelsesmæssigt fokus på sine TSO-kerneopgaver, og at konsolidere opgaveudførelsen grundet Energistyrelsens nuværende kompetence- og erfaringsniveau med andre myndighedslignende opgaver. Derudover skal flytning af opgaverne ses i sammenhæng med eventuel beslutning om at flytte PSO til finansloven. I den situation vil det være u hensigtsmæssigt, at administrationen mv. af så betydelige udgifter er placeret under en uafhængig bestyrelse.

Samlet set vurderes der at være begrænsede økonomiske effektiviseringsgevinster at hente ved omplaceringen af myndighedslignende opgaver. Dette skyldes udbetalings- og tilkendelsesopgavernes særegenhed samt manglende IT-miljø og kompetencer til at kunne løfte disse opgaver andetsteds. Kun omplaceringen af F&U kan resultere i effektiviseringer, men da det nuværende ressource træk er på fire årsværk, vil eventuelle effektiviseringsgevinster være af begrænset omfang. Samlet set er antallet af årsværk, der foreslås omplaceret, 49.

Det bemærkes, at der i ovennævnte er taget udgangspunkt i ressourcer hos Energinet.dk. Ved overflytning til Energistyrelsen skal der tages højde for udgifterne for Energistyrelsen til at varetage opgaverne således, at der tages højde for såvel negative som positive synergier ved overflytning. Dette bør således ske i forbindelse med en eventuel bodeling.

3. Mulige justeringer af opgavefordeling, governance og organisering for analyse, planlægning og investeringer

Dette kapitel indeholder:

- Et overblik over opgavevaretagelsen af analyse, planlægning og investeringsopgaver i Energinet.dk
- Kortlægning af organiseringen af tilsvarende opgaver i de øvrige nordiske lande samt transportsektoren
- Vurdering af mulige modeller for justeringer af governance- og styringsmekanismerne

Kapitlet berører opgaver, der varetages i de afdelinger, der primært beskæftiger sig med planlægningsopgaver. Disse afdelinger er afgrænset i samarbejde med Energinet.dk. Involvering af øvrige afdelinger sker mere på ad hoc-basis, og behandles derfor ikke i dybden i indeværende kapitel.

De kvalitative elementer i analysen er baseret på interviews med Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet, Finansministeriet, Energistyrelsen samt ledelsen i Energinet.dk. Kvantitative data for andre TSO'er og sektorer er indsamlet ved eksterne interviews samt ved research. En mere detaljeret redegørelse af opgavevaretagelsen findes i appendiksdokumentationen.

Energinet.dk har i dag en betydelig investeringsportefølje ift. for blot 10 år siden. I den forbindelse er der identificeret en række mulige udfordringer, som alle kan henføres til en relativ stor vidensasymmetri mellem Energinet.dk og relevante myndigheder, der forstærkes af utilstrækkelige kontrolmekanismer "checks and balances" ift. teknologivalg og investeringer.

Disse udfordringer kan adresseres ved at justere opgavefordelingen og governance-strukturerne, hvilket kan gøres gennem fire overordnede modeller. Modellerne rangerer fra en styrkelse af de nuværende governancemekanismer til en omplacering af forskellige dele af analyse, planlægning og investeringsopgaverne.

Det bemærkes, at modellerne i det videre forløb skal overvejes i forhold til EU-regler om TSO-opgaver og kompetencer, som ikke er afdækket i denne analyse.

3.1. Udfordringer ved den nuværende opgavefordeling

Denne analyse har identificeret udfordringer ved den nuværende proces for godkendelse af investeringer samt ift. de incitamenter, der ligger i den nuværende placering af visse tværgående opgaver i Energinet.dk. Derfor vil nedenstående afsnit afdække udfordringerne i dybden samt kortlægge processer og opgavefordeling i detaljen.

Årsagen til at se nærmere på den nuværende opgavefordeling skyldes, at Energinet.dk administrerer en stadig stigende investeringsportefølje, der frem mod 2020 løber op i DKK ~27 milliarder. Med en investeringsportefølje på denne størrelse er det afgørende at sikre den bedst mulige samfundsmæssige allokering af midlerne. Derfor er det relevant at betragte de governancemekanismer, der ligger omkring investeringsprocessen for at sikre, at de strukturer, der skal agere 'checks and balances'-mekanismer er tilstrækkelige.

I processen omkring Energinet.dks investeringer er der således forhold, der indikerer, at disse 'checks and balances'-mekanismer ikke nødvendigvis er tilstrækkelige.

Processen for investeringsgodkendelse foregår hos Energistyrelsen og Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet, der foretager den officielle godkendelse af hver enkelt business case. Derudover foretages der en halvårlig gennemgang og kommentering af Energinet.dk's samlede system- og netplaner. Det er en forudsætning for fremlæggelsen af en konkret business case for Energistyrelsen og/eller Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet, at det konkrete projekt har fremgået tidligere af en netudviklingsplan, så investeringen opfylder et behov, der passer ind i en helhedsorienteret planlægning. Hertil kommer overholdelse af EU-rammer og sammenhængen til 10-års netplanlægning.

I denne dialog kommenterer Energistyrelsen på Energinet.dk's planlagte investeringer og fastlægger, hvilke større (ift. beløb) eller strategiske investeringer man vil have fremlagt enkeltvist i enkeltstående business cases. Således behandles ikke mindre reinvesteringer på samme vis som nye udlandsforbindelser.

Den egentlige faglige diskussion af forskellige investeringsmuligheder og -scenarier er således berammet til dels at foregå ved dialogen af netudviklingsplanerne og dels ved den konkrete vurdering af business cases.

Godkendelsesproceduren og dialogen hos Energistyrelsen og/eller Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet er det eneste led i beslutningsprocessen, hvor andre aktører end Energinet.dk og dennes bestyrelse bidrager.

Det vurderes, i lyset af den stigende investeringsportefølje, at der kan være en værdi af en tættere kontrolmekanisme, der skal sikre en bred samfundsøkonomisk perspektivering. Endvidere er den store vidensasymmetri ved vedtagelsen af de overordnede netudviklingsplaner og business cases af voksende og negativ betydning.

Fordelen ved den nuværende proces for at godkende investeringer og forestå den bredere netplanlægning er, at den er solidt fagligt integreret med den tekniske del af Energinet.dk, da alle kompetencer er samlet et sted og forbundet internt i samme hus. Imidlertid gør de ovennævnte incitaments- og kontroludfordringer, at man bør overveje at foretage justeringer i opgavefordelingen og governancestrukturerne for at opnå en mere optimal incitaments- og styringsstruktur.

3.2. Nuværende opgavevaretagelse og rollefordelingen af analyse, planlægning og investeringer

I dette afsnit kortlægges opgavevaretagelsen og rollefordelingen ifm. analyse-, planlægnings- og investeringsopgaver i Energinet.dk. Formålet med dette er at skabe transparens omkring de egentlige analyseopgaver, samt at kortlægge de forudgående analyseprocesser, der ligger til grund for investeringsbeslutninger.

Energinet.dk udfører i dag en række opgaver forbundet med analyse, planlægning og investeringer, som varetages i forskellige afdelinger samt i samarbejde med TSO'ens andre opgaver. Den grundlæggende præmis for opgavevaretagelsen er, at den mest hensigtsmæssige varetagelse af transmissionsopgaven udføres ved at have et helhedsorienteret planlægningskoncept, der også analyserer mere generelle tendenser uden for el- og gasområdet for derigennem at kunne indrette transmissionssystemet mest hensigtsmæssigt til samfundets fremtidige udvikling.

På denne baggrund har Energinet.dk en række afdelinger, der beskæftiger sig med opgaver, som umiddelbart ligger ud over de driftsmæssige kerneopgaver, der ligger i en TSO, jf. blandt andet EU-lovgivning. Disse afdelinger bidrager hver især med forskellige rapporteringer på forskellige detaljeringsniveauer, samt giver input til hinandens for at sikre konsistens og sammenhæng mellem niveauerne.

Rapporteringerne udgør udgangspunktet for investeringsplanlægningen, da hver investering forankres i overordnede planer. Ligeledes danner analyserne baggrund for konkrete parametre og scenarier, som benyttes i de enkelte business cases, som efterfølgende udføres for hver investering, når projektet igangsættes.

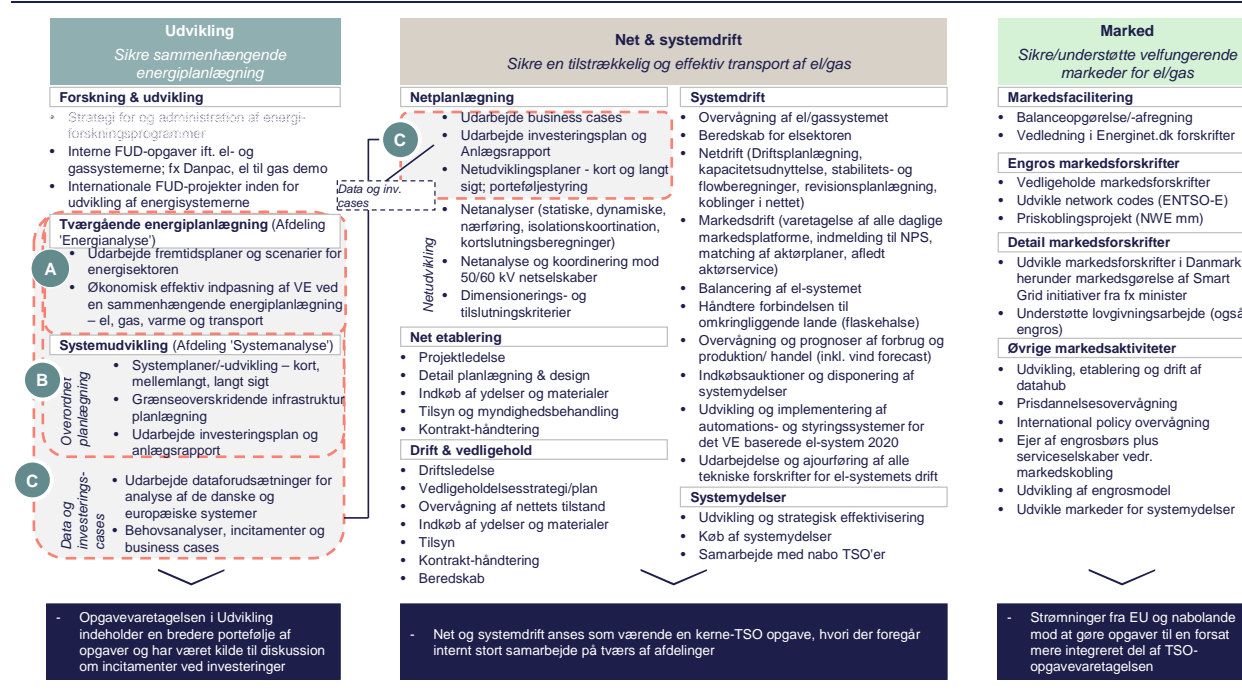
Således er de overordnede sektoranalyser og en overordnet planlægning på tværs af energiformer forbundet med helt konkrete business cases.

Overordnet set kan opgavevaretagelsen opdeles i tre typer planlægning, som varetages af hver deres afdeling i Energinet.dk i dag

- I. Tværgående energiplanlægning – varetages i kontoret 'Energianalyse'
- II. Systemudvikling – varetages i kontoret 'Systemanalyse'
- III. Netplanlægning – varetages i kontoret 'Netplanlægning'

Figur 14 viser et detaljeret overblik over Energinet.dk's opgaver, hvor opgaver relateret til disse områder er markeret med gråt.

Figur 14 Overblik over Energinet.dk's opgaveportefølje med fokus på planlægning, analyse og investeringer



Note: Øvrige opgaver som relaterede aktiver samt myndighedsopgaver er udeladt af overblikket.

Bogstaverne indikerer mulige justeringsmodeller, der introduceres senere i kapitlet

Kilde: Interviews med ENDK og ENS; QVARTZ-analyse, 2013 og 2015

Tværgående energiplanlægning (A)

Energinet.dk's tværgående energiplanlægning foretages organisatorisk i afdelingen Energianalyse, der udgøres af 11 medarbejdere (inkl. en student), jf. Figur 15. Energianalyse varetager den tværgående energiplanlægning ved at producere analyser selv og ved at deltage i forskellige internationale samarbejder. Dette betyder et fokus på fremtidsplaner og -scenarier for energisektoren, bl.a. hvordan tilpasningen til VE kan finde sted ud fra perspektiver om en sammenhængende energiplanlægning inden for både el, gas, varme og transport.

Helt konkret betyder dette, at Energianalyse udarbejder energi-, markeds- og systemanalyser samt en årlig netudviklingsplan, der redegør for den markeds- og systemmæssig udvikling i det foregående år. Ligeledes udvikler Energianalyse energisystemmodeller, samt deltager i udviklingen af scenarier i eget og i ENTSO-E og ENTOSOG-regi.

Dertil udgives teknologikataloger i samarbejde med Energistyrelsen. Katalogerne indeholder oplysninger om teknik, økonomi og miljø for en række energitekniske anlæg, og de anvendes bl.a. ved energifremskrivninger. Senest har Energinet.dk deltaget i udarbejdelsen af kataloger inden for produktion af el- og fjernvarme, energilagring og energiproduktion og -konvertering, individuelle varmeanlæg og energitransport samt konvertering af biomasse til biobrændsler.

Derudover deltager Energianalyse i nationale og internationale forsknings- og udviklingsprogrammer.

Systemudvikling (B+C)

Energinet.dk's systemudvikling foretages organisatorisk i afdelingen Systemanalyse, der har 15 medarbejdere (inkl. en student). Systemanalyse varetager systemudviklingen, og opgavevaretagelsen består af to overordnede dele – en overordnet planlægningsdel og en model- og business case-del. Den konkrete opgavedeling er dog flydende mellem afdelingens medarbejdere.

Delen omkring overordnet planlægning (der udgøres af ca. 5,5 ÅV) er ansvarlig for at realisere forsyningsikkerhedsstrategien samt at udføre analyser og redegørelser af forsyningsikkerheden for el og gas.

Derudover 'ejer' Systemanalyse udarbejdelsen af analyseforudsætninger, og sørger for årligt at revidere og opdatere forudsætningskataloget, der bl.a. indeholder forudsætninger om produktion, forbrug, net, CO2 og brændselspriser med input fra eksterne høringer.

I tillæg hertil bidrages der til energi-, markeds- og systemanalyser for el og gas, som dog fortrinsvist 'ejes' af kontoret Energianalyse.

Delen vedrørende model- og business cases (der udgøres af ca. 8 ÅV) består yderligere af to delområder. Dels bidrages der til business cases ved at beregne de samfundsøkonomiske omkostninger ifm. modning af anlægsprojekter, svarende til ca. 3 årsværk årligt.

Derudover er der fem specialiserede medarbejdere, der implementerer forudsætninger og udvikler markeds- og systemmodeller (primært for elområdet).

Netplanlægning (del vedr. planlægning)

Energinet.dk's netplanlægning kan opdeles i en planlægningsdel og en netudviklingsdel, hvor sidstnævnte ikke er relevant at medtage i indeværende pga. dens driftsrelaterede natur. Planlægningsdelen forgår i en dedikeret afdeling kaldet Netplanlægning med 20 medarbejdere (inkl. en Ph.d.-studerende).

Netplanlægning har ansvar for at planlægge det nationale transmissionsnet og udmønte det i netudviklings-, investerings- og anlægsplaner. Dertil bidrager Netplanlægning til business cases for modning af anlægsprojekter. I tillæg hertil gennemføres der dynamiske analyser samt udviklingen af de modeller, der benyttes i dette øjemed.

Samspil mellem analyse, planlægning og investeringer

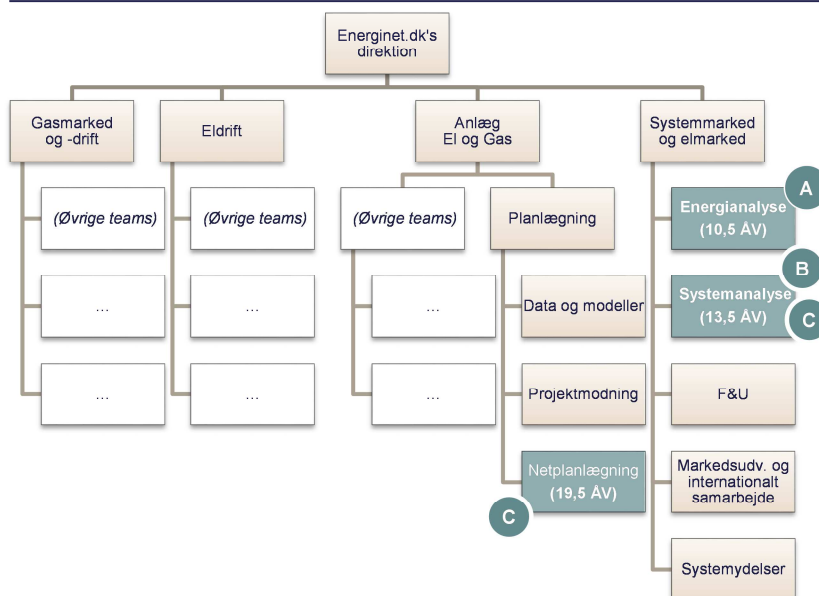
På denne baggrund indgår rapporteringer fra en enhed til de øvrige enheders arbejde, og der bygges således 'oven på hinanden' trinvis, som illustreret i Figur 15.

For eksempel indgår konklusionerne fra de generelle sektoranalyser, der udarbejdes af Energianalyse, i Systemanalysens forudsætningskatalog, som herefter indgår i de samfundsøkonomiske beregninger, der laves som del af Netplanlægnings konkrete investeringsplaner.

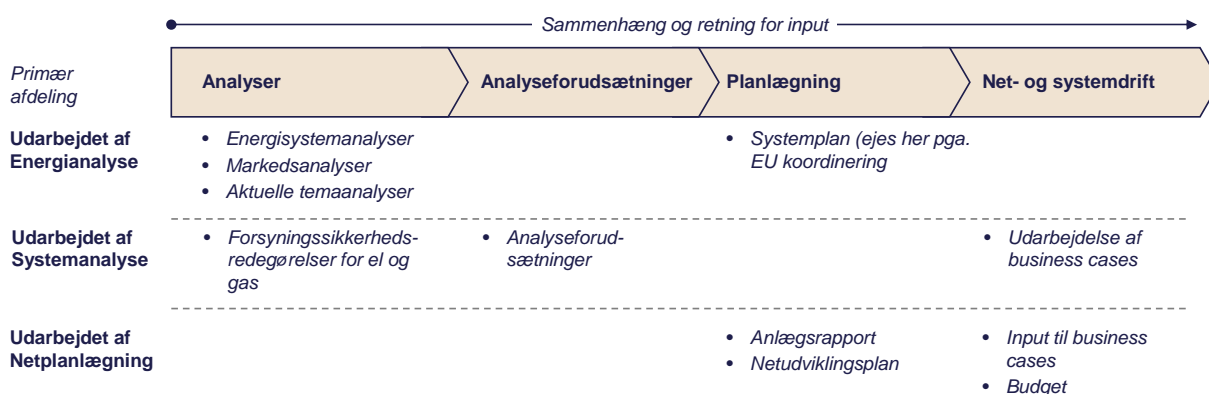
De øvrige produkter i hver afdeling indgår på lignende vis i hver sine produkter længere nede i 'værdikæden' for analyse og planlægning. (Her er netudviklingsplanen en undtagelse, da denne varetages af Energianalyse, der ellers primært varetager analyser. Dette skyldes netudviklingsplanens karakter som et tilsynsdokument med Energistyrelsen, og som bruges til koordination på EU-plan.) 3. liberaliseringspakke indeholder således rammer for TSOer og deres samarbejde på tværs af grænser, som bør beskrives mere indgående i det videre forløb.

Figur 15 Organisatoriske placering af analyser, planlægnings- og investeringsopgaver

Områder i Energinet.dk der beskæftiger sig med analyse, planlægning og investeringer



Produktflow i analyse, planlægnings- og investeringsopgaver
 Produkter pr. afdeling og placering ift. analyseflow



Kilde: Interviews med ENDK; ENDK-notater; QVARTZ-analyse

3.3. Proces for investeringsbeslutninger i dag og identificerede udfordringer

Arbejdet med forberedelsen og udarbejdelsen af business cases forud for investeringer foretages i dag i Energinet.dk, og bygger på analyse- og planlægningsarbejdet beskrevet ovenfor. Som processen er organiseret i dag, er hver business case en direkte løsning på behov identificeret i tidligere analyser og netudviklingsplaner.

Den konkrete proces for en investeringsbeslutning starter som nævnt i et behov, der er identificeret gennem de tværgående energianalyser. Fx kan analyser og fremtidsscenerier omkring specifikke udviklinger give anledning til en formodning om øget behov for transmission i visse dele af landet. Dette behov formuleres og inkorporeres herefter i den nationale netudviklingsplan, som Energinet.dk videregiver til EU's TYNDP (Ten Year Net Development Plan).

Når et behov i en netudviklingsplan er blevet identificeret, foretages der en initial screening af flere mulige løsninger til det identificerede behov, som illustreret i Figur 16. Dette bidrager en række af Energinet.dk's afdelinger til, og de

giver deres initiale vurdering, som forankres i en initial portefølje gruppe, der består af medarbejdere fra flere afdelinger.

Herefter udvælges den eller de mest lovende mulige investeringer.

Dernæst gennemgår de udvalgte løsninger en intern modningsproces, der er forankret i afdelingen Projektmodning, der har ansvar for de tværorganisatoriske projekter, der leverer den endelige samlede business case til godkendelse. Projektmodning opbygger business casen med en række input fra andre afdelinger i Energinet.dk, bl.a. Systemanalyser og Netplanlægning, der laver de samfundsøkonomiske beregninger, de tekniske afdelinger, strategi og kommunikation, m.fl.

Energinet.dk's interne projektkontor understøtter ligeledes løbende Projektmodningsarbejde. Der spares løbende med Energinet.dk's interne investeringsråd, der blev oprettet i starten af 2015

Den samlede indstilling udarbejdes herefter og fremlægges for en intern styregruppe, som efter godkendelse sender projektet videre til direktionen, som på samme vis efter deres godkendelse videreformidler indstilling af en business case til Energinet.dk's bestyrelse. Efter bestyrelsens godkendelse afsendes indstilling til ekstern godkendelse.

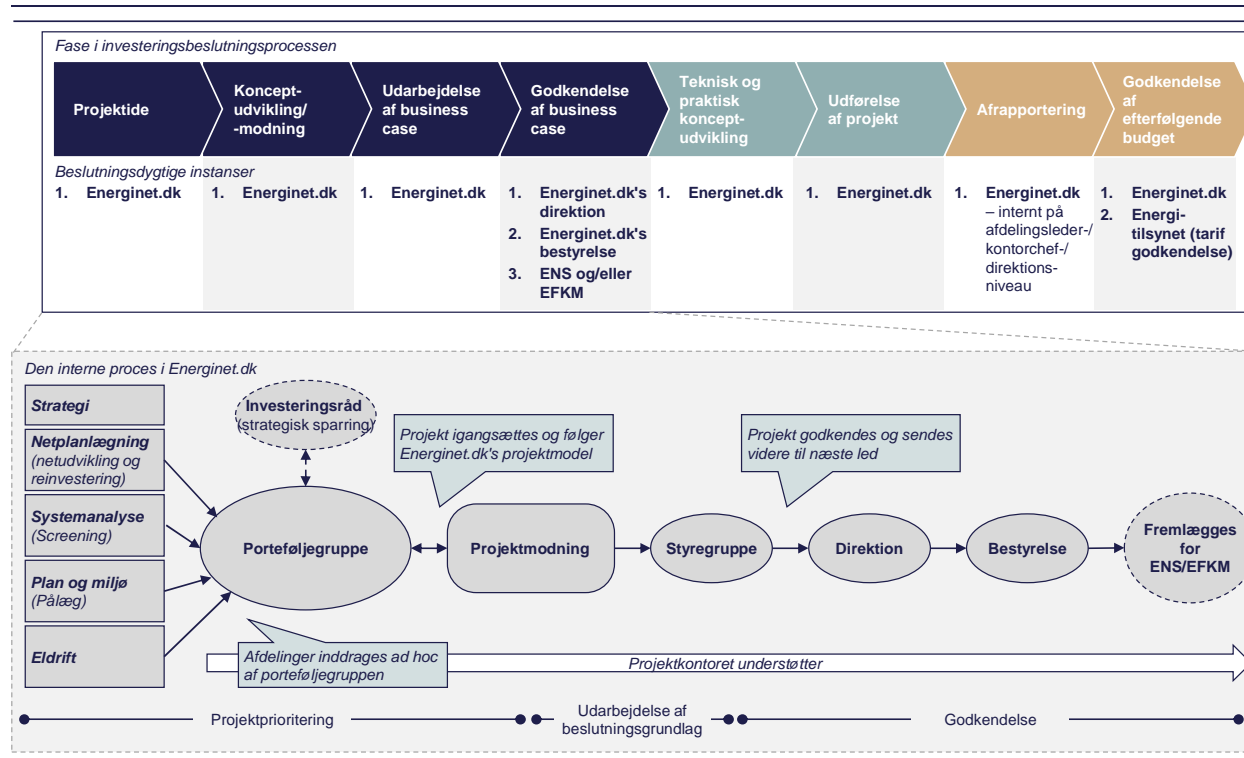
Beslutningen oversendes til godkendelse hos Energistyrelsen, såfremt projektet er under DKK 100 millioner, og hos Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet såfremt projektet er over DKK 100 millioner.

Når Energinet.dk har modtaget godkendelsen, står Energinet.dk også for udførelsen af selve projektet samt den efterfølgende afrapportering og budgettering.

Det europæiske samarbejde foregår fortrinsvist gennem de overordnede TYNDP netplaner, der spiller ind ved udlandsforbindelser for at sikre en fælleseuropæisk koordinering af netudviklingen. Koordineringen foregår i ENSTO-E og ENSTRO-G-regi, som er drevet af TSO'er, mens de nationale regulatoriske myndigheder har pligt til at kontrollere tilstrækkeligheden af TSO'ernes planlægning.

Ved udlandsforbindelser foregår der også en større grad af involvering af TSO'en i den anden ende af forbindelsen, idet denne bliver en samarbejdspartner. Samlet set har TSO'erne stadig den afgørende rolle ift. netudviklingen, og den koordination, der foregår på EU-plan, er i høj grad drevet af TSO'erne selv.

Figur 16 Beslutningsprocessen for en investeringsbeslutning på energiområdet

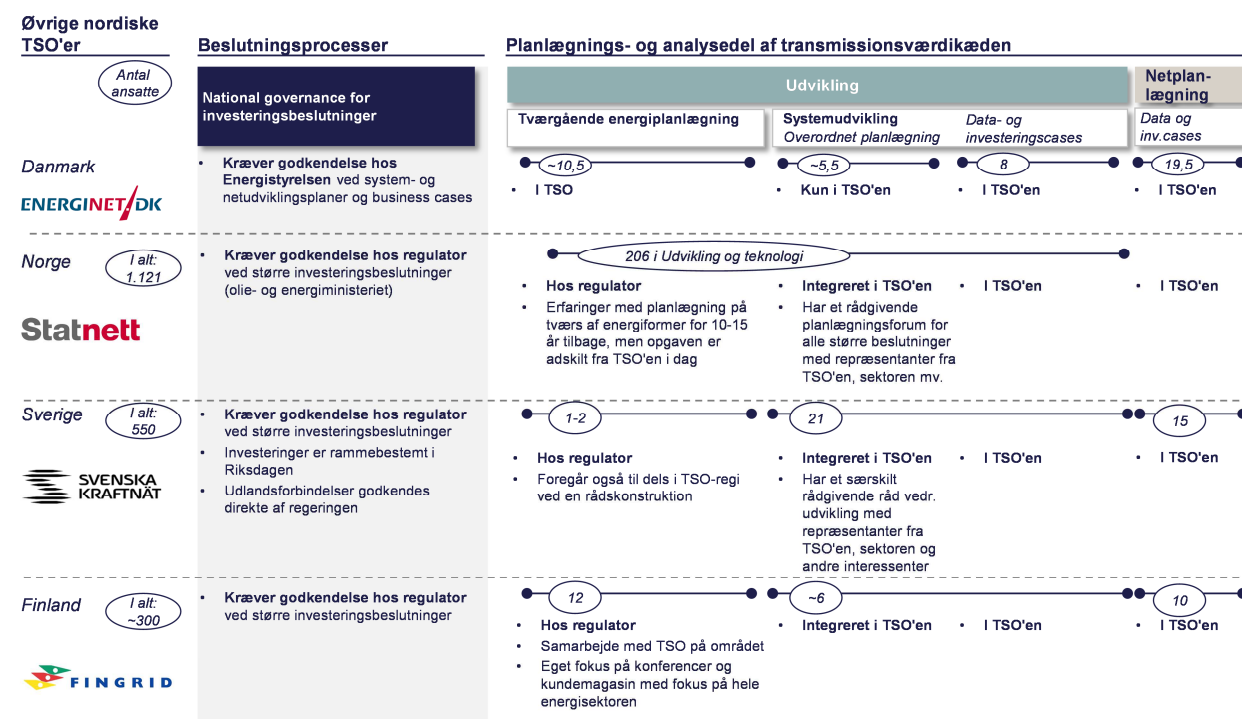


Kilde: Notat fra Energinet.dk; QVARTZ-analyse

3.4. Varetagelse af sammenlignelige opgaver i øvrige nordiske lande samt andre sektorer

Varetagelsen af sammenlignelige opgaver er generelt mere opdelt i andre nordiske lande, jf. Figur 17. Andre nordiske TSO'er har i udgangspunktet en mere omfattende godkendelsesproces for investeringer. Endvidere har de et mindre tværgående planlægningsmandat, hvorfor TSO'en ikke har til opgave at udarbejde fremtidsplaner for hele energisektoren på tværs af energiformer, men i stedet udfører mere begrænsede analyser af fremtidsscenarier, der indgår direkte i planlægningen af el og gas.

Figur 17 Varetagelsen af analyse, planlægnings- og investeringsopgaver i øvrige nordiske TSO'er



Kilde: Selskabernes hjemmeside – herunder deres 2015-årsrapporter; QVARTZ ekspertinterview; QVARTZ-analyse

Ud over andre nordiske TSO'er er det relevant at søge inspiration fra andre nationale sektorer, der også er karakteriseret ved lignende omfattende infrastrukturportefølje. Her er transportområdet et af de mest nærliggende områder, som også er karakteriseret ved en række større langsigtede investeringer.

I den danske transportsektor er de tværgående kompetencer forankret hos departementet med stor politisk inddragelse i beslutningsprocessen, jf. Figur 18.

Ansvar for analyseforudsætningerne ligger entydigt hos Transportministeriet, der ligeledes er ansvarlig for udarbejdelsen af business cases – dog med nogen grad af involvering fra underliggende styrelser og interessenter og ofte med levering fra eksterne rådgivende konsulenter eller ingeniørvirksomheder.

Banedanmark og Vejdirektoratet, der har en rolle som er sammenlignelig med Energinet.dk's på hhv. bane- og vejområdet, får dermed en rolle, der i høj grad kan karakteriseres som 'entreprenør' af allerede vedtagne infrastrukturprojekter. Som nævnt oven for foregår prioriteringen af Banedanmark og Vejdirektoratets investeringer typisk ved at der udarbejdes en samlet prioritering af projekter, der har et acceptabelt afkastniveau, ud fra en allerede fastsat pulje af investeringsmidler.

Beslutningsprocessen indeholder således både beslutningstagning på et mere detaljeret niveau i instanser, der er tættere på det politiske system, og også mere kontrol ift. igangsættelse og finansiering af projekter.

Figur 18 Varetagelsen af analyse, planlægnings- og investeringsopgaver i transportsektoren



Kilde: Publikation vedr. statens selskaber, 2015; Selskabernes hjemmesider og årsrapporter; QVARTZ-analyse

3.5. Analyse og vurdering af alternative styringsmodeller







Den nuværende styringsmodel er karakteriseret af en umiddelbar begrænset ekstern kontrolmekanisme og betydelig vidensasymmetri ved vedtagelsen af de overordnede netudviklingsplaner og business cases i forhold til teknologivalg og investeringer.

Disse udfordringer kan fx adresseres ved at ændre på de strukturer, der sætter rammerne for Energinet.dk's muligheder for at tage beslutninger på investeringsområdet.

Gennem interviews og analyser af de øvrige nordiske modeller samt transportsektoren er der blevet identificeret fire mulige modeller for, hvordan disse udfordringer kan håndteres. De forskellige modeller adresserer udfordringerne på forskellig vis og indebærer forskellige konsekvenser for den efterfølgende opgavevaretagelse.

De fire mulige modeller benævnes hhv. Model 0, Model A, Model B og Model C. Model 0 er benævnt således, da denne model ikke ændrer på de nuværende governancestrukturer i sin grundessens, mens Model A-C alle indebærer forskellige mulige omplaceringer af konkrete opgaver og funktioner. Modellerne fremgår af Figur 19 og beskrives i detaljer i de nedenstående afsnit.

Figur 19 Mulige modeller for justeringer af governance for investeringsbeslutninger

Mulige modeller	Beskrivelse af model	Fordel og ulemper	Andre der benytter model	Samlet vurdering
<p>0</p> <p>Model 0 – Styrkelse af nuværende governance-mekanismer (varierende grader af "bestiller/udfører"-modellen)</p>	<ul style="list-style-type: none"> Styrkelse af allerede eksisterende kontrolmuligheder ved større investeringsbeslutninger og planer Implementeres ved yderligere aktiv stillingtagen – herunder muligheden for afslag 	<p>+</p> <ul style="list-style-type: none"> Forbedrer eksisterende tilsynsmekanismer Fastholder kompetencesynergier og ejerskab over forsyningsikkerhed <p>÷</p> <ul style="list-style-type: none"> Eliminerer ikke fuldstændigt incitamentsudfordringerne evt. 		<p>Mindest indgribende model der kan afhjælpe udfordringer til en vis grad, såfremt ejerskabets praktiske udførelse ændres</p>
<p>A</p> <p>Model A – udskillelse af tværgående planlægning</p> 	<ul style="list-style-type: none"> Ny placering af den tværgående energiplanlægning (analyse og planlægning) til anden myndighed (fx ENS) 	<p>+</p> <ul style="list-style-type: none"> Klarere driftsmæssigt fokus hos TSO'en <p>÷</p> <ul style="list-style-type: none"> Investeringsbeslutninger kan stadig fremstå mindre transparente grundet fortsat vidensasymmetri 		<p>Udfordringer elimineres delvist, og der opnås mindre "bevågenhed", men der ændres ikke fundamentalt på inv. beslutninger, der fortsat foretages pba. TSO'ens systemplaner</p>
<p>B</p> <p>Model B – udskillelse af både tværgående planlægning og systemplaner</p> 	<ul style="list-style-type: none"> Ny placering af den tværgående energiplanlægning samt den del af systemudviklingen der vedrører den overordnede planlægning 	<p>+</p> <ul style="list-style-type: none"> Klarere adskillelse af analyse- og planlægningsopgaven fra investeringsbeslutningerne <p>÷</p> <ul style="list-style-type: none"> Investeringsberegninger afkobles sektorviden med mindre betydelig dobbeltbemanding etableres 		<p>Udfordringerne elimineres i nogen grad, men vil sandsynligvis indebære dobbeltbemanding</p>
<p>C</p> <p>Model C – etablering af "Arkitekt/entreprenør"-split</p> 	<ul style="list-style-type: none"> Omplaceringen af analyse og planlægning samt business cases til anden myndighed TSO bliver en 'drifts-entreprenør', der udfører anlæg og vedligeholdelse på bestilling 	<p>+</p> <ul style="list-style-type: none"> "E2E"-ejerskab over planlægning og investeringscases <p>÷</p> <ul style="list-style-type: none"> Transaktionsomkostninger mellem "arkitekt"/"entreprenør" – herunder samarbejde mellem drift og anlæg Placering af ansvar og forsyningsikkerhed 		<p>Eliminerer udfordringerne, men risikerer at skabe dissynergier ved kompetenceadskillelse samt komplicerer ansvaret for forsyningsikkerhed</p>

Note: Årsværksopgørelse er overordnede estimater fra Energinet.dk. Præcis afgrænsning af medarbejdere ift. opgaver er ikke foretaget
 Kilde: Interview afholdt med ENDK, ENS og EFKM, ENDK-notater (ÅV-opgørelse), TSO'ernes hjemmeside, Implement-analyse, QVARTZ-analyse

Model 0

Model 0 består af en styrkelse af de eksisterende governancemekanismer og de kontrolmuligheder, der allerede er i dag ved større investeringsbeslutninger og -planer. Det kræver yderligere aktiv stillingtagen fra staten som ejer, hvor der skal indgås i en stærkere faglig dialog i både den tidlige del af investeringsprocessen ved fastlæggelsen af de overordnede netudviklingsplaner samt senere ved hver enkel investeringsbeslutning.

Det betyder, at andre aktører i den nuværende governancemodel, Energistyrelsen samt Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet, skal afse yderligere tid og ressourcer til at kommentere, 'regne efter' og afsøge alternativer, hvilket kan føre til mere brug af muligheden for afslag. Modellen er en styrkelse af Energistyrelsen og Energi-, Forsynings-, og Klimaministeriet som kontrollerende enhed, og sigter mod at gøre kontroludførelsen skarpere og øge brugen af de muligheder, der allerede eksisterer i dag. Modellen forudsætter, at der tilføres ekstra ressourcer til disse opgaver.

Man kan endvidere forestille sig forskellige prioriteringsredskaber til brug for en mere prioriteret tilgang til planlægning af de forskellige infrastrukturprojekter. En af de metoder, man kan bruge, er at fastsætte investeringsrammen og herefter prioritere mellem mulige projekter som på transportområdet. En anden mulighed kunne være at bruge det samfundsøkonomiske afkast som prioriteringsredskab og herved udvælge de mest rentable projekter til en vis budgetbegrænsning og ikke som i dag igangsætte samtlige samfundsøkonomiske projekter

Modellens fordele er smidig implementering, samt at kompetencesynergier fastholdes mellem afdelinger i Energinet.dk, da der ikke laves grundlæggende om på organiseringen. Således fastholdes også det klare ansvar for og ejerskab over forsyningsikkerhed hos den samme aktør, Energinet.dk. Modellen kan potentielt styrke kontrolmekanismerne ved investeringsbeslutninger og teknologivalg.

De øvrige nordiske TSO'er praktiserer en governancemodel, der ligner Model 0, da regulatorerne i højere grad er 'gate keepers', og igennem deres proces med at give tilladelse (koncession) om hver ny investering tager mere aktivt

stilling til hver investeringer, og rent faktisk benytter muligheden for at afvise nogle business cases for nye investeringer. I de øvrige nordiske lande er det dog i højere grad en opgave for de uafhængige tilsyn.

Model A

Model A består af en omplacering af Energinet.dk's tværgående energiplanlægning til Energistyrelsen. Justeringen indebærer en omplacering af afdelingen Energianalyse på 11 medarbejdere og deres opgaver ifm. den generelle sektorudvikling. Fordelen ved Model A er, at den tværgående energiplanlægning bliver uafhængig af el- og gastransmissionsplanlægningen.

Således opnås også et klarere driftsmæssigt fokus hos ledelsen i Energinet.dk, hvor sektoranalyser, der tidligere har skabt debat, ikke vil fjerne fokus. Med modellen opstår der imidlertid en ny snitflade, idet de generelle sektoranalyser skal bruges som platform til at udvikle analyseforudsætninger og netudviklingsplaner. Dermed bliver det essentielt med øget koordination og evt. validering af hinandens analyser, for at viden kan bygges oven på hinanden på tværs af institutioner. Heri ligger dog også tidlig involvering af Energistyrelsen i investeringsprocesser og mindre vidensasymmetri.

Omplaceringen af den tværgående energiplanlægning vil derudover skulle tilpasses ift. nærheden til det politiske system, som Energistyrelsen har, og hvor der i dag opereres med en 'frozen policy'-tilgang ift. fremtidsscenerier. Ved implementeringen skal det således sikres, at der er tilstrækkeligt med manøvrerum for korrekte analyser af fremtidige scenarier, hvilket bør kunne håndteres.

De øvrige nordiske TSO'er har en opgavedeling med deres regulatoriske myndighed, der minder om Model A, hvor der ikke foregår planlægning på tværs af energiformer i TSO'erne. Analyser af fremtidsscenerier foregår kun i tæt tilknytning til netudviklingsplanerne for el, og TSO'er har således ikke del i vurderingen af fremtidige udbredelser af andre teknologier.

Model B

Model B består af en omplacering af både den tværgående energiplanlægning samt netudviklingsplanerne. Organisatorisk svarer dette til en omplacering af kontoret Energianalyse samt den del af Systemanalyse, der beskæftiger sig med overordnet planlægning, dvs. ca. 16 årsværk (initial estimat fra Energinet.dk) til Energistyrelsen.

Ved at ændre på rollefordelingen ændres på informationsasymmetrien og behovet for checks- and balances reduceres. Løsningen forudsætter imidlertid, at Energistyrelsen vil skulle planlægge systemudviklingen samt den netudviklingsplan, der redegør for foregående års udvikling.

Med Model B afkobles investeringsberegninger dog fra sektorviden, og der vil sandsynligvis være behov for at etablere dobbeltbemanding, som ikke er der i dag. Dette skyldes, at der ved denne model opstår en snitflade mellem de overordnede analyseafdelinger, der udarbejder analyser og fastlægger analyseforudsætninger, og afdelinger, der udarbejder konkrete business cases.

Dermed kan det være nødvendigt at opskalere koordinationen og samarbejdet, så der er fuld enighed omkring forudsætninger og brugen af disse i beregninger, hvilket vil kunne være med til at sikre tidlig inddragelse i investeringsprocesser og enighed om forudsætninger. Som i Model A vil 'frozen policy' også skulle håndteres i den nye placering i Energistyrelsen.

Model C

Model C består af en omplacering af alle opgaver relateret til analyse, planlægning og investering (i planlægningskontorerne) til Energistyrelsen. Dermed opnås et 'end-to-end'-ejerskab over opgaver forbundet hermed, og der etableres en klar adskillelse mellem 'arkitekt'- og 'entreprenør'-rollen, hvor TSO'ens rolle bliver en ren udførende rolle som 'entreprenør' på projekter besluttet i andre instanser.

Ved at ændre på rollefordelingen ændres også på informationsasymmetrien og behovet for checks- and balances reduceres.

Der opstår dog også betydelige transaktionsomkostninger ved at separere rollerne. Der vil således opstå nye snitflader ift. samarbejdet mellem drift og anlæg, hvilket kræver nye måder at arbejde og interagere på, der dog ikke burde være uoverstigelige at udforme og implementere. I tillæg hertil vil det være vanskeligere at placere ansvaret for forsyningssikkerheden entydigt hos én aktør.

Derudover vil modellen som i Model A og B skulle håndtere 'frozen policy' i den nye placering i Energistyrelsen. Model C kendes imidlertid fra transportsektoren, hvor ansvaret for analyse, analyseforudsætninger og business cases er forankret hos Transportministeriet, hvorfor implementeringen af selv den mest omfangsrige justering ikke bør udgøre en uoverstigelig opgave, når det kan lade sig gøre på transportområdet. Dog skal EU-reguleringen på dette område iagttages i det videre forløb i forbindelse med den konkrete fastlæggelse af roller og ansvar.

Da Model 0 omhandler governancestrukturer for bl.a. kontrol af investeringsbeslutninger, kan Model 0 godt kombineres med Model A og B, som omhandler placeringen af forskellige dele af analyse- og planlægningsopgaver. I Model C omplaceres hele beslutningsprocessen fra analyse til business case til Energistyrelsen, hvorfor det ikke vil være relevant at kontrollere internt på samme vis.

4. Analyse af placeringen af Energinet.dk's relaterede aktiver på længere sigt

Dette kapitel indeholder:

- Overblik over de nuværende aktiver (gaslagre) og fremtidige aktiver (gasdistribution, gasopstrømsrørledninger, gasbehandlingsanlæg ved Nybro og olierørledning), ift. forretningsgrundlag, opgavevaretagelse samt økonomi/ressourceforbrug
- Analyse af de lovgivningsmæssige forhold ift. placering af aktiverne i Energinet.dk's regi
- Analyse af de mulige ejerskabsformer ift. aktiverne, inklusive fordele og ulemper ved hver form
- Vurdering af den mest hensigtsmæssige placering af de driftsrelaterede aktiver på længere sigt – herunder en analyse af ejerskabsformen i Norge, Sverige, Holland, Tyskland og UK

Der henvises til rapportens appendiks samt DONG Energy's understøttende dokumentation for yderligere redegørelse af aktiverne, de juridiske forhold og sammenhængen til andre Energinet.dk-opgaver.

Overtagelsen af aktiverne fra DONG Energy fordrer en analyse af placeringen af opgavevaretagelsen, ift. om Energinet.dk på sigt er den rette ejer af de respektive aktiver. Analysen peger på, at gaslagrene, olierøret og gasdistribution (Syddanmark) hensigtsmæssigt kan udskilles fra Energinet.dk. Dette skyldes, at de nævnte aktiver har begrænsede synergier til Energinet.dk ift. faglig viden og drift, ledelsesmæssige kompetencer og supportfunktioner.

Det vurderes, at der er mulighed for større værdiskabelse i et statsligt aktieselskab, idet der i varierende grad er tale om kommercielle aktiver med kommercielle muligheder (med undtagelse af olierøret i den nuværende regulering). Det kan overvejes at inddrage privat (med)ejerskab under forudsætning af, at sektorreguleringen vurderes at være robust ift. at varetage de forsyningsikkerhedsmæssige hensyn, der er knyttet til aktiverne.

Det bemærkes, at der foreligger politiske aftaler om ejerskab af henholdsvis gasdistributionsnettet, gasopstrømsrørledningen og olierøret, hvorfor staten indtil anden beslutning er truffet skal have statslig kontrol over disse aktiviteter. Energinet.dk's formålsbeskrivelse skal endvidere bør revideres ved i lyset af en eventuel udskillelse af aktiviteter.

4.1. Nuværende og fremtidige aktiver i Energinet.dk

Energinet.dk står overfor en udvidelse af sin portefølje af relaterede aktiver som følge af børsnoteringen af DONG Energy og overtagelsen af fire af deres aktiver: Gasdistribution, gasopstrømsrørledningerne, gasbehandlingsanlæg ved Nybro og olierørledning. For en tabel med nøgletal for hvert aktiv henvises til Figur 20.

Gennem to holdingselskaber ejer Energinet.dk i dag gaslagrene Stenlille på Sjælland og Lille Torup i Jylland, som begge drives kommercielt. De er begge en del af gasinfrastrukturen i Danmark og er kommercielle aktiver, som tilbyder lagerkapacitet til udjævning og balancering af års- og døgnforbrug og nødforsyning, som kani tilfælde af forsyningsvigt...

De to selskaber har i 2015 en samlet estimeret anlægsmasse på DKK 4.240 millioner, ca. 45 årsværk (inkl. 8-10 årsværk i supportfunktioner i Energinet.dk) samt en forrentning på 2%.

De tre aktiver fra DONG Energy, der har en samlet anlægsmasse på DKK 3.309 millioner og omkring 180 årsværk, er kort beskrevet i det følgende.

Gasdistribution Syddanmark dækker ~123.000 slutkunder i Syd- og Sønderjylland samt Vest- og Sydsjælland. Det er et af tre distributionselskaber i Danmark, der transporterer gas ud til slutforbrugerne. Anlægsmassen er på DKK 1.483 millioner, med en forrentning på 10%, og der er 110 årsværk – årsværkestimatet indeholder de funktioner, der vil skulle medtages ift. kundesupport osv. for at kunne varetage opgaven i dens helhed.

Figur 20: Relaterede aktiver efter børsnoteringen af DONG Energy inklusive nøgletal for hvert aktiv

Aktivitet	Beskrivelse	OPEX	Samlede aktiver (Anlægsmasse)	Overskud	Forrentning	ÅV
		DKK mio.	DKK mio.	DKK mio.	Procent	Antal
Gaslagre	<ul style="list-style-type: none"> • Stenlille og Lille Torup varetages af Energinet.dk, som opbevarer overskud af naturgas for producenter • Drives på kommercielle vilkår (forhandlet adgang) • Opgaven rummer drift og vedligeholdelse samt balancering for at sikre forsyningsikkerhed 	NA	4.441 (4.240)	84	2%	45
Gasdistribution	<ul style="list-style-type: none"> • Varetages af tre selskaber i Danmark – bl.a. DONG Gasdistribution A/S – som distribuerer gas til slutforbrugere • Drives på kommercielle vilkår (indtægtsdækket virksomhed) • Opgaven rummer ansvar for drift, vedligeholdelse og, om nødvendigt, udbygning af nettet 	198,6	2.028 (1.483)	202	10%	110
Gasrørledning	<ul style="list-style-type: none"> • Varetages af DONG Energy og omfatter rørledninger til at føre gassen fra Nordsøen til land • Drives på kommercielle vilkår (forhandlet adgang) • Opgaven rummer ansvar for drift, vedligeholdelse og, om nødvendigt, udbygning af rørledningerne 	55,9	389 (347)	29	7%	45
Olierørledning	<ul style="list-style-type: none"> • Varetages af DONG Oil Pipe og omfatter rørledningen fra Nordsøen, til Fredericia (on- og offshore) og separationsfaciliteterne i Fredericia • Drives på hvile-i-sig-selv-vilkår • Opgaven rummer ansvar for drift, vedligeholdelse og, om nødvendigt, udbygning af rørledningen 	427,9	2.091 (1.479)	21	1%	25

Beregning af Forrentning: Overskud før skat/totalte aktiver (dvs. anlægsmasse + omsætningsaktiver, se evt. appendiks) = forrentning. Det bemærkes, at der ikke kan optjenes forrentning af olierør iht nuværende regulering.

Note: Anlægsaktiver og OPEX er 2014-tal med undtagelse af gaslagre, som er 2015-estimat. Alle ÅV-tal er 2015 og inkl. estimeret supporttræk.

Kilde: Notat fra Energistyrelsen; Notat fra Energinet.dk; DONG Energy-data; Interviews med ENDK og ENS; QVARTZ-analyse

Gasopstrømsrørledningerne fører naturgas fra Nordsøen ind til land. Systemet består af rørledninger fra felterne Syd Arne, Tyra og Harald og ind til Nybro gasbehandlingsanlæg. Anlægsmassen er på DKK 347 millioner, med en forrentning på 7%, og der er 45 årsværk.

Olierørledningen er etableret med henblik på at føre råolie fra Gorm-feltet i Nordsøen ind til Filsø pumpestation på land og videre derfra til råolieterminalen i Fredericia, hvor også separationsfaciliteterne ligger som en del af infrastrukturen. Anlægsmassen er på DKK 1.479 millioner, med en forrentning på 1%, og der er 25 årsværk. For en yderligere detaljering af hver aktivitet henvises der til appendiks.

4.2. Lovgivningsmæssige forhold ved placering af aktiverne

Alle aktiverne har et mere eller mindre monopolistisk præg og er derfor underlagt regulering. EU-lovgivning definerer dog gaslagre som kommerciel aktivitet. Reguleringen vedrører ikke-diskriminerende adgang for alle markedsaktører, fortjeneste og drift, som beskrevet ovenfor, men indeholder også forskrifter for, hvordan aktiviteterne må ejes i henhold til ejerskabsmæssige, selskabsmæssige, regnskabsmæssige og organisatoriske konstruktioner, forsyningsikkerhed og tilsyn.

Regnskabsmæssig adskillelse

For alle aktiverne gælder der krav om separate regnskaber, så indtægter og udgifter adskilles mellem aktiviteterne.. Ved regnskabsafregning gælder dog reglerne omkring transfer pricing og krydssubsidiering for alle aktiviteterne.

Den regnskabsmæssige adskillelse kan gøres ved at udskille hvert aktiv i en separat juridisk enhed eller etablere selvstændige regnskaber for hver aktivitet.

Selskabsmæssig adskillelse

Både gaslagrene, gasdistribution og gasopstrømsrørledninger er underlagt regulering inden for rammerne af gasdirektivet, uanset hvem der er ejer af aktiviteten.

Figur 21: Samlet overblik over de lovgivningsmæssige forhold ved placering af aktiverne

Aktiv	Gaslagre	Gasdistribution	Gasopstrømsrørledninger	Olierørledningen
Krav om regnskabsmæssig adskillelse	• Ja	• Ja	• Ja	• Ja
Krav om selskabsmæssig adskillelse	• [Nej]	• [Nej]	• [Nej]	• Nej
Krav om ejerskabsmæssig adskillelse	• Nej*	• Nej*	• Nej*	• Nej*

* Kun produktion og handel skal adskilles fra transmission
 Kilde: QVARTZ-analyse

Ejerskabsmæssige krav

Der er som udgangspunkt ikke krav om ejerskabsmæssige adskillelse for nogle af aktiverne. Unbundling kravene på el- og gasområdet tilsiger, at handel og produktion ikke må ligge sammen ejerskabsmæssigt med transmission. Dette skyldes, at rollen som transmission og systemoperatør skal varetages af en neutral part.

For henvisninger til selve lovgivningerne henvises der til appendiks.

4.3. Mulige ejerskabsformer for aktiverne

Analysen af mulige fremtidige ejerskaber tager udgangspunkt i publikationen "Staten som aktionær" fra januar 2004 og publikationen "Statens selskaber" fra august 2015.

De to primære statslige ejerskabsformer er henholdsvis Selvstændige Offentlige Virksomheder (SOV) og Statslige Aktieselskaber, herunder med helejet statsligt ejerskab, majoritetsejerskab og minoritetsejerskab.

Det generelle formål med offentligt ejerskab fremgår af Statens Ejerskabspolitik, hvor der listes de fire overordnede rationaler for statsligt ejerskab af selskaber, som fremgår af Figur 22. Den løbende statslige ejerskabsudøvelse skal tage udgangspunkt i disse rationaler for det statslige ejerskab.

Figur 22: Rationaler bag statslig ejerskab

<p>Oversigt over de fire overordnede rationaler for at staten ejer selskaber <i>For hvert enkelt ejerskab kan et eller flere af disse rationaler gøre sig gældende samtidig:</i></p> <p>1. Kontrol med (kritisk) infrastruktur Der er dele af den fysiske infrastruktur, der er særlig vigtig for samfundet, og hvor der derfor kan være et politisk ønske om kontrol af infrastrukturen via statsligt ejerskab.</p> <p>2. Forsyningsikkerhed Der kan være goder eller tjenester, hvis produktion anses som samfundsmæssigt ønskelig, men hvor der er få eller ingen private leverandører. En sådan situation kan skabe usikkerhed om forsyningsikkerheden samt indebære uforholdsmæssigt store produktionsomkostninger, hvorfor staten kan ønske at bevare kontrollen med produktionen.</p> <p>3. Selskabets forretningsgrundlag hviler på det statslige ejerskab En del af de statslige selskabers forretningsgrundlag hviler på det statslige ejerskab. Disse selskaber udfører typisk opgaver, som alternativt skulle løses af fx en styrelse, men hvor staten har valgt at udlægge opgavevaretagelsen i en selskabskonstruktion ud fra effektivitetshensyn.</p> <p>4. Øvrige hensyn Det statslige ejerskab kan skyldes andre særlige samfundsmæssige hensyn.</p>

Kilde: Statens Ejerskabspolitik, april 2015

Der er en række forskellige hensyn, som ligger til grund for valget af de enkelte ejerskabsformer. Overordnet kan det dog siges, at ejerskabsformen graduerer efter niveauet af forretningsmæssig orientering for en given virksomhed. Niveauet går fra et SOV, hvor der kan tages andre hensyn end rent forretningsmæssige, over et statsligt aktieselskab, som i høj grad er forretningsmæssig orienteret, til privatejet som er helt forretningsorienteret. Der kan dog også være SOV, som ejer A/S'er.

De forskellige formål med ejerskabsformerne er udfoldet i nedenstående figur 23, hvoraf også fremgår fordele og ulemper.

Figur 23: Ejerskabsformer samt deres fordele og ulemper

	SOV	Statslig Aktieselskab	Privatejet (evt. med offentligt medejerskab)
Formål med strukturering	<i>Formålet med SOV-konstruktionen er, at selskaber kan tage andre hensyn end kun forretningsmæssige.</i>	<i>Formålet ved stiftelsen af statslige aktieselskaber skal være at øge den forretningsmæssige orientering af de aktiviteter, der placeres i selskabet</i>	<i>Formålet med privatisering bør være at opnå størst muligt samfundsmæssige afkast ud fra fx konkurrenceforhold, det statslige provenu og fordel for selskabet</i>
Fordele	<ul style="list-style-type: none"> • Lettere at forhindre en udnyttelse af utilsigtede 'huller' i lovgivningen hvis et selskab er fuldt ud ejet af staten • Staten er garant for afvikling af aktiviteten, og kan føre tæt kontrol med udførelsen 	<ul style="list-style-type: none"> • Klar adskillelse mellem sektorpolitiske og forretningsmæssige målsætninger og arbejdsdeling • Større økonomisk frihedsgrad som ligner markedsvilkår (fx lån) • Inddragelse af den private sektors kompetencer i kommerciel virksomhed • Kontrol giver organisatorisk ramme for monopolaktivitet med forretningspræg 	<ul style="list-style-type: none"> • Selskabet er ansvarlig for problemer og imødegåelse af udfordringer, der opstår • Friere rammer for forretningsmæssige mål (uddelegering af forretningsrisici) • Fuld økonomisk frihed til at rejse ny kapital, skabe alliancer, mv. • Bedre udviklingsmuligheder og tilpasning til markedsvilkårene • Indbringer provenu til staten
Ulemper	<ul style="list-style-type: none"> • Lovbestemt eneret har oftest vist sig at være ineffektivt og ikke tilstrækkeligt responsivt ift. brugernes behov • Indebærer risiko for uklarhed om hvilke regler virksomheden er underlagt ift. skatte- og visse dele af arbejdsmarkedslovgivningen, som knyttes til aktieselskabsformen 	<ul style="list-style-type: none"> • Servicekontrakter mellem stat og statsligt AS kan give anledning til styringsmæssige uklarheder, da staten både er ejer og en betydelig kunde hos den pågældende virksomhed • Statsligt AS er ofte (in-/direkte) underlagt begrænsninger, der forhindrer udvikling i takt med de kravændringer forbrugerne, erhvervslivet og markedet stiller 	<ul style="list-style-type: none"> • Politiske forventninger til adfærden i selskaber, hvor staten er medaktionær, kan være i modsætning til de rent forretningsmæssige hensyn

* Fx ønske om uafhængighed mellem minister og pågældende enheds ledelse ved indsættelse af bestyrelse med angivne kompetencer
 Kilde: Staten som aktionær, 2004; Statens Selskaber, 2015; QVARTZ-analyse

Reglerne omkring organiseringen som SOV er tilstræbt at ligne dem, der gælder i aktieselskabsloven og årsregnskabsloven, om end de er organiseret på et offentligt grundlag.

Et statsligt aktieselskab kan medføre samfundsmæssige gevinster i form af større effektivitet, lavere priser og større imødekomme af brugernes ønsker om kvalitet. Idet organisering i aktieselskabsformen indebærer et brud med de styringsmekanismer, der kendetegner statsadministrationen, er det generelt væsentligt, at eventuelle sektorpolitiske hensyn kan indkapsles tilstrækkeligt ift. at kunne fastholde nogen indflydelse på drifts- og investeringsbeslutningerne i selskabet.

Ved privatisering udlægges aktiviteten til markedet. Som for de statslige aktieselskaber med privat medejerskab giver privatiseringer mulighed for at drage nytte af private investorers aktive ejerskab. Private ejere kan tilføre forretningsmæssig indsigt, afkastkrav og en utvetydig forventning om, at alle beslutninger træffes på et forretningsmæssigt grundlag.

Markeder, hvor privatiseringer er aktuelle, er således også kendetegnet ved en høj grad af brugerbetaling for aktiviteten eller ydelsen, så aktiviteten tilpasses efterspørgslen. Ligeledes må det være på plads at konkurrerende (private) virksomheder har adgang til markedet på samme vilkår som den statslige enhed. Den reducerede statslige involvering i markedsforholdene fremadrettet gør, at eventuelle sektorpolitiske hensyn skal håndteres via i sektorlovgivning.

Der er således ved hver ejerskabsform visse generelle fordele og ulemper, som skal overvejes i forbindelse med en beslutning om, hvorvidt Energinet.dk's og DONG Energy-aktiverne skal omplaceres til andre parter og/eller ejerskabsformer på længere sigt, hvilket også fremgår af Figur 23.

De konkrete fordele og ulemper ved placeringen af hvert aktiv i en given selskabsform vil blive gennemgået i det følgende afsnit i forbindelse med vurderingen af hvert aktivs mest hensigtsmæssige placering på længere sigt ift. konkurrencemæssige, samfundsmæssige, økonomiske og juridiske overvejelser.

Det bør dog nævnes, at den private ejerskabsform i udgangspunktet altid vil være at foretrække, såfremt reguleringen er robust og kan håndtere de offentligretlige hensyn herunder eksempelvis forsyningssikkerheden, der måtte være på et givent område og der ikke er et særskilt rationale for et statsligt ejerskab, *jf. figur 22*.

4.4. Placeringsvurdering af de relaterede aktiver på længere sigt

Den langsigtede placering af hvert aktiv er analyseret i en to-trins-proces, for både at tage hensyn til den kommende placering i Energinet.dk, men også hvordan aktiverne kunne placeres på lang sigt.

I Trin 1 analyseres det, om Energinet.dk er den bedste ejer af aktiverne på langt sigt. Dette er vurderet på baggrund af graden af ledelsesmæssigt fokus og/eller spredning, kompetencer i Energinet.dk til at varetage opgaven og synergier relateret til både viden og operationelle besparelser. Den overordnede vurdering fremgår af Figur 24.

I Trin 2 er aktiverne analyseret med henblik på deres mest hensigtsmæssige ejerskabsform ift. de statslige ejerskabsrationaler, mulige ejerskabsformer samt tilsvarende aktivers placering i andre lande. Vurderingerne indeholder dermed både virksomhedsmæssige og samfundsmæssige hensyn, der skal afvejes sammen ift. alternative placeringer af aktiverne.

Det bemærkes i denne sammenhæng, at grundvilkåret for analysen er den nuværende sektorregulering, og at en detaljering af fremtidige behov ikke er afdækket i den indeværende vurdering.

Derudover udestår der i den indeværende analyse en dybdegående analyse af, hvorvidt det for hvert aktiv vil være muligt at indkapsle hensyn til forsyningssikkerheden ved hel eller delvis frasalg af aktiverne. Denne analyse henlægges til videre arbejde i Energistyrelsen.

4.4.1 Samlet overblik

De overordnede konklusioner af Trin 1 er, at Energinet.dk ikke på lang sigt er den mest hensigtsmæssige ejer af gaslagrene, gasdistributionen samt olierørledningen som følge af få synergier. Energinet.dk kan dog være en hensigtsmæssig ejer af gasopstrømsrørledningerne grundet en vis mængde af synergier til den nuværende gastransmissionsopgaver, jf. Figur 24. Det bemærkes, at den planlagte placering af aktiverne i Energinet er knyttet til en række politiske aftaler, senest aftale om børsnotering af DONG Energy. Det offentlige ejerskab har tidligere været element i aftale af 22. marts 2000 - "aftale om reform-opfølgning" på energiområdet.

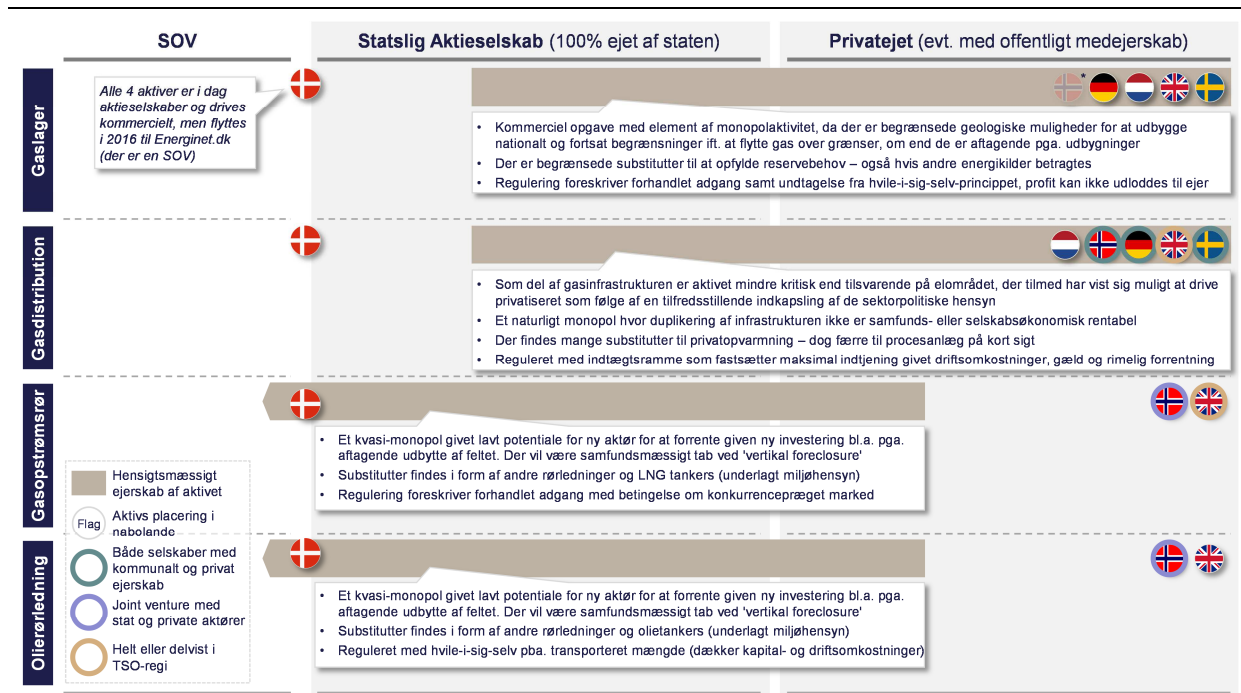
Figur 24: Trin 1 – vurdering af Energinet.dk som rette ejer af aktiverne på lang sigt

	Aktivets historiske ejerskab	Placering på kort sigt	Argumenter for og imod placering i ENDK på langt sigt	
Gaslager	1987+ Lille Torup og Stenlille etableres af DONG Sikre DK alternativ til importeret olie 2006: Lille Torup afhændes til ENDK Påbydes ifm. DONG-/sektorfusion 2014: Stenlille købes af ENDK Fokus i portefølje hos DONG	<i>Aktiverne er placeret i ENDK som følge af et politisk ønske om at have aktiverne i offentligt ejerskab</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✦ Ingen ledelsesmæssig synergi ift. at drive det kommercielle aktiv i et hvile-i-sig-selv-regi, dertil yderligere spredning af ledelsens fokus (+) Mindre operationel synergi på 8-10 FTE i supportfunktioner i dag (+) Potentielt lille synergi ift. den fysiske kobling mellem gaslageret og transmissionsnettet 	Andetsteds
Gasdistribution	1979: 5 regionale, kommunalt ejede distributionselskaber oprettes Ansvar for salget af gas til lokale forbrugere 1999+ Syd og Sjælland overtages af DONG Blevet for gældstunge 2010: 2 selskaber fusionerer til HMN		<ul style="list-style-type: none"> ✦ Ingen videns- eller kompetencesynergi ift. gasdistribution og håndtering af den medfølgende kundebase ✦ Bidrager til yderligere spredning af ledelsens fokus ✦ Lovgivningsmæssigt krav om ledelses- og selskabsmæssig adskillelse ✦ Potentielle incitamentsproblemer ift. andre aktører (+) Potentielt begrænsede operationelle synergier ift. supportfunktioner 	Andetsteds
Gasopstrømsrør	1984: Søledning etableres af DONG Sikre staten en alternativ energikilde til importeret olie, DONG fordi kun stat kunne varetage omlægninger i den størrelsesorden hurtigt nok	<i>Efter børsnoteringen af DONG Energy placeres aktiverne på kort sigt i ENDK Dette sker som følge af et politisk ønske om at have aktiverne i offentligt ejerskab</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✦ Ingen ledelsesmæssig synergi ift. at drive det kommercielle aktiv i et hvile-i-sig-selv-regi, dertil yderligere spredning af ledelsens fokus (+) Potentielt begrænsede operationelle synergier ift. supportfunktioner (+) Nogen grad af videns- og kompetencesynergi ift. gastransmission og offshore (elkabler) 	Potentielt ENDK
Olierørledning	1980: Søledning etableres af DONG Sikre staten en alternativ energikilde til importeret olie, DONG fordi kun stat kunne varetage omlægninger i den størrelsesorden hurtigt nok		<ul style="list-style-type: none"> ✦ Ingen videns- eller kompetencesynergi ift. olierørledning og oliesektor i almindelighed ✦ Bidrager til yderligere spredning af ledelsens fokus (+) Potentielt begrænsede operationelle synergier ift. supportfunktioner 	Andetsteds

Kilde: Energistyrelsen hjemmeside; Nordic GasPoint hjemmeside; Den Store Danske Encyklopædi hjemmeside; Interviews; QVARTZ-analyse

Den overordnede konklusion er, at gaslagrene, olierøret og gasdistribution (Syddanmark) hensigtsmæssigt kan udskilles fra Energinet.dk. Dette skyldes, at de nævnte aktiver har meget begrænsede synergier til Energinet.dk ift. faglig viden og drift, ledelsesmæssige kompetencer og supportfunktioner. Gasopstrømsrørledningen har omvendt synergier til Energinet.dk ift. viden og kompetencer samt i mindre grad supportfunktioner, hvorfor Energinet.

Figur 25: Trin 2 – hensigtsmæssig placering af aktiver på lang sigt



* Norske gaslagre er placeret fysisk i Tyskland, men ejes i norsk regi

Kilde: TSO hjemmesider; Energistyrelsen; Energinet.dk; Interview med Mærsk; Internetsøgninger; IEA; QVARTZ-analyse

dk's ejerskab er værdiskabende.

Det vurderes, at der er mulighed for større værdiskabelse i et statsligt aktieselskab, idet der i varierende grad er tale om kommercielle aktiver (med undtagelse af olierøret, som iht. nuværende regulering ikke kan opnå forrentning). Det kan overvejes at inddrage privat (med)ejerskab under forudsætning af, at sektorreguleringen vurderes at være robust ift. at varetage de forsyningssikkerhedsmæssige hensyn, der er knyttet til aktiverne

I det nedenstående detaljeres analysen af hvert aktiv ud fra hensyn til hhv. markedet, ejerskab og samfund.

- **Markedet** vurderes ud fra tre overordnede parametre: monopoldannelse og markedsandel, muligheden for profit og muligheden for kommerciel optimering. Sidstnævnte evalueres ud fra, om der er potentiale for en privat aktør i at skabe profit – enten ved at øge sin markedsandel (toplinjeoptimering) eller effektivisere driften (bundlinjeoptimering). Dette kombineres med en vurdering af, om der kommer til at ske væsentlige forandringer i markedet, der kræver en tilpasningsevne, som kan imødekommes bedst hos en privat aktør
- **Ejerskabsformer** tager udgangspunkt i de nuværende ejerskabsformer for hhv. øvrige ens aktiver i Danmark, ejerskab i lignende sektorer og ejerskab af sammenlignelige aktiver i udlandet
- **De samfundsmæssige hensyn** tager udgangspunkt i en vurdering af sektorreguleringens robusthed til at varetage hensyn til forsyningssikkerhed og adgang til infrastruktur, baseret på de vurderinger foretaget af Energistyrelsen der på nuværende tidspunkt foreligger

En opsummering af denne analyse fremgår i nedenstående Figur 26. Tabellen opsummerer hovedargumenterne, og en uddybning af hvert punkt i analysen fremgår af de kommende afsnit.

Figur 26: Overblik over analysen af Energinet.dk's aktiver

Aktiv	Gaslagre	Gasdistribution	Gasopstrøms-rørledningerne	Olierørledningen
TRIN 1: Vurdering om Energinet.dk er den bedste ejer på langt sigt				
Synergier til Energinet.dk	Meget begrænsede	Ingen	Nogen grad – viden om transmission af gas	Ingen
TRIN 2: Vurdering af den mest hensigtsmæssige ejerskabsform på sigt				
MARKEDET: Monopoldannelse og markedsandel	I udgangspunktet kommercielt, men kan opføre sig som monopol i nogle tilfælde Lav markedsandel grundet konkurrence fra Tyskland	Naturligt monopol i eget område, dog ofte i konkurrence med andre kollektive varmforsyninger og individuel opvarmning Høj markedsandel.	Kvasi-monopol, men visse substitutter (andre rør, LNG tankers) Markedsandel ikke fuldkommen grundet ingen tilslutningspligt	Kvasi-monopol, men visse substitutter (tankers) Markedsandel høj grundet tilslutningspligt
MARKEDET: Regulering i dag i Danmark ift. mulighed for profit	Delvis – mulighed for at opnå profit via forhandlet adgang (ikke muligt at trække overskud ud i nuværende ENDK-konstruktion)	Ja – underlagt indtægtsramme-regulering	Ja – der føres dog tilsyn med, at priser er rimelige (pt. verserende retssag omkring dette)	Delvist – ingen mulighed for profit på rørledning; mindre profit tilladt på separationsfaciliteter
MARKEDET: Vurdering af kommerciel optimering (forretningsudvikling og effektivisering)	Høj - konkurrence mellem aktører giver værdi i at produktudvikle, hvilket varetages bedst i privat eje	Skal analyseres nærmere og ses i sammenhæng med analyse af nuværende regulering og konsolidering	Skal analyseres nærmere og ses i sammenhæng med analyse af nuværende regulering	Skal analyseres nærmere og ses i sammenhæng med analyse af nuværende regulering
EJERSKAB: Ejerskab af tilsvarende aktiver i Danmark	Ingen andre aktiver i Danmark	Kommunalt ejet og statslig ejet med privat medejerskab (DONG)	Ingen andre aktiver i Danmark	Ingen andre aktiver i Danmark
EJERSKAB: Ejerskab af sammenlignelig infrastruktur i andre sektorer i Danmark	Ingen sammenlignelig infrastruktur	El: privat forbrugerejet og statslig ejet med privat medejerskab (DONG) Vand og varme er forbruger og offentlig.	Ingen sammenlignelig infrastruktur	Ingen sammenlignelig infrastruktur
EJERSKAB: Ejerskab i udlandet	Privat ejet	Privat ejet	Få sammenlignelige rør. Privat ejet i Norge, men beslutning om investeringer træffes af statsligt selskab.	Få sammenlignelige rør. Privat ejet i UK. I Norge ejes rørene af Statoil (33 pct. privat ejet)
SAMFUNDSHENSYN: Reguleringens robusthed ift. forsyningssikkerhed og adgang til infrastruktur	Yderligere undersøgelser påkrævet (ENS)	Robust - vurderet robust ift. privat ejerskab af ENS, (notat, 2015)	Robust - vurderet robust ift. privat ejerskab af ENS, (notat, 2015)	Yderligere undersøgelser påkrævet (ENS)
Samlet vurdering ift. Trin 1 og Trin 2	1) Mest hensigtsmæssig placering kan være andetsteds 2) Kan varetages i et statsligt aktieselskab med privat inddragelse eller rent privat	1) Mest hensigtsmæssig placering kan være andetsteds 2) Kan varetages i et statsligt aktieselskab evt. med privat inddragelse	1) Kan potentielt varetages hensigtsmæssigt i ENDK 2) Kan varetages i et statsligt aktieselskab evt. med privat inddragelse	1) Mest hensigtsmæssig placering kan være andetsteds 2) Kan varetages i et statsligt aktieselskab evt. med privat inddragelse

Kilde: QVARTZ-analyse

4.4.2 Analyse af gaslagrenes placering

Ejerskab i dag i Danmark og historisk

Lille Torup og Stenlille blev etableret i henholdsvis 1987 og 1994 som led i den overordnede energipolitik om at sikre Danmark et alternativ til importeret olie, som frem til oliekrisen havde været den væsentligste energikilde. DONG var tidligere oprettet for at varetage indføringen af naturgas som en del af energiforsyningen i Danmark, og derfor blev det også DONG, der varetog etableringen af begge gaslagre, som naturligt kom til at ligge i deres regi efterfølgende.

I forbindelse med fusionen mellem DONG og flere andre aktører inden for energiforsyning i 2006 blev, nu DONG Energy, pålagt at afhænde dele af gasaktiviteterne – herunder Lille Torup gaslager.

I 2014 frasolgte DONG Energy Stenlille gaslager som led i et frasalg af flere aktiviteter til energinetEnerginet.dk som følge af, at aktiver af denne type politisk ønskes fastholdt i offentligt eje, jf. hensyn specificeret i Figur 22.

Trin 1 – Energinet.dk's egnethed som langsigtet ejer af aktivet

Synergier til Energinet.dk

For at vurdere om Energinet.dk er den rette ejer på længere sigt, er synergier og eventuelle problemstillinger mellem gaslagrene og Energinet.dk vurderet. De primære problemstillinger ift. de to gaslagre er, at der hverken 1) er en ledelsesmæssig synergi i at drive et kommercielt aktiv i en hvile-i-sig-selv-konstruktion, og 2) at aktiviteten adskiller sig væsentligt fra TSO'ens kerneopgaver, og således forårsager en spredning af ledelsens fokus.

Dette understøttes yderligere af, at der kun er fundet mindre operationelle synergier på 8-10 årsværk ift. gaslagrenes træk på supportfunktioner i Energinet.dk-regi. Dertil er den lille synergi, der kan påtænkes omkring udveksling af viden og data, ift. at Energinet.dk i dag ejer og driver den fysiske kobling mellem gaslagrene og gastransmissionsnettet at betragte som meget begrænset både videns- og årsværkmæssigt.

Trin 2 – alternativ placering end Energinet.dk

Monopoldannelse og markedsandel

Gaslagrene er en kommerciel opgave, der er i konkurrence med andre gaslagre i de omkringliggende nabolande. Konkurrencen ventes at stige i takt med udbygningen af gastransmissionsnettet på tværs af grænser samt dag-til-dag gashandelsbørser, så større kapaciteter kan flyttes lettere.

De to gaslagre, Lille Torup og Stenlille, er derudover i praksis i konkurrence med hinanden, da de ligger i to separate selskaber. Dog er det vurderet, at gaslagrene har en grad af monopol, idet der kun er begrænsede geologiske muligheder for andre potentielle aktører for at bygge yderligere lagre rentabelt. Dertil kommer, at der endnu ikke er ubegrænsede muligheder for at flytte gas på tværs af grænser.

Et yderligere element ift. muligheden for at agere monopolistisk er, at substitutionsmulighederne for reservebehov er begrænsede. Således er lagring af energi, selv hvis andre energikilder tages med i betragtningen, begrænset, hvilket giver gaslagrene en fordel. Dog vil den øgede mulighed for import fra andre lande reducere denne fordel, og dette i stigende grad med udbygningen af importkapaciteten.

Markedsandelen for de danske gaslagre vurderes at være i den lave ende, såfremt der betragtes et marked defineret ved nabolandene Sverige og Tyskland. I Sverige findes der ét lager, hvorimod der i Tyskland findes over 40 gaslagre opereret af ca. 25 forskellige operatører, og markedet for gaslagring har været i vækst de seneste år. Derfor vurderes de danske gaslagre at have en begrænset markedsandel set ift. det omkringliggende marked.

Ovenstående kan understøtte en placering af gaslagrene i privat regi.

Regulering i dag i Danmark mht. mulighed for profit

Som følge af en velfungerende konkurrence på giver den nuværende regulering forhandlet adgang, hvilket i praksis vil blive en markedspris – specielt set i lyset af gashandelsbørserne der øger gennemsligtigheden af prissætningen på tværs af hele det europæiske marked. Dette understøtter en privat placering af gaslagrene.

Vurdering af kommerciel optimering (forretningsudvikling og effektivisering)

Den primære fordel ved at omplacere gaslagrene til et mere privat regi er, at der vil blive skabt større driftsøkonomisk incitament til effektiviseringer og investeringer i kapacitet. Da der vurderes at være en vis grad af konkurrence mellem gaslagre på det nordeuropæiske marked, vurderes der at ligge en vis værdi i at produktudvikle yderligere, ift. det der tilbydes kunderne. Dette incitament vil sandsynligvis bedst kunne komme til udtryk, ved at driften varetages af en kommerciel aktør.

Ejerskab af tilsvarende aktiver i Danmark

Der er ikke andre gaslagre i Danmark.

Ejerskab af sammenlignelig infrastruktur i andre sektorer i Danmark

Der vurderes ikke at være anden tilstrækkeligt lignende infrastruktur i Danmark pga. særegenhed af gaslagrenes natur, hvor en sammenligning er meningsfuld.

Ejerskab af tilsvarende aktiver i udlandet

Givet muligheden for en grad af monopolistisk optræden vil der således være behov for regulering ift. at sikre, at ejerne af gaslagrene ikke agerer uhensigtsmæssigt over for både slutbrugere og transportkunder.

Det forhindrer dog ikke, at gaslagrene kan udlægges i et mere privatiseret regi, hvilket underbygges af, at gaslagre i Danmarks nabolande, Tyskland, Holland og UK, alle er ejet i mere eller mindre privat regi.

For både Tyskland, Holland og UK er det således private aktører (eventuelt aktieselskaber hvor staten kan være medejer), der ejer og driver gaslagre. I Norge er der ikke gaslagre på norsk jord, men Statoil (igen et aktieselskab med statsligt medejerskab) ejer og driver gaslagre placeret i Tyskland.

Reguleringens robusthed ift. forsyningssikkerhed og adgang til infrastruktur

Rent privat ejerskab forudsætter en robust regulering af forsyningssikkerhed. En undersøgelse af reguleringens robusthed bør derfor kortlægges nærmere af Energistyrelsen i en anden analyse.

Samlet vurdering

På baggrund af ovenstående er den samlede vurdering således, at gaslagrene kan omplaceres fra Energinet.dk på længere sigt. Gaslagrene kan omplaceres til et privat selskab, hvor de kommercielle vilkår omfavnes bedre. Dette understøttes af, at nabolande har tilsvarende aktiver i private selskaber, samt at gaslagrene ikke har væsentlige synergier med Energinet.dk. Rent privat ejerskab forudsætter dog en robust regulering af forsyningssikkerhed, hvorfor det bør afdækkes. Hertil kommer at et rent privat ejerskab eller statsligt minoritetsejerskab vil forudsætte ændring af politisk aftale.

4.4.3 Analyse af gasdistribution Syddanmarks placering

Ejerskab i dag i Danmark og historisk

I 1979 blev der etableret fem regionale gasdistributionsselskaber – Hovedstadsregionens Naturgas, Naturgas Fyn, Naturgas Midt Nord, Naturgas Syd og Naturgas Sjælland – som alle fem var ejet i kommunale sammenslutninger med det formål at have ansvaret for salget af naturgas til de lokale forbrugere. Etableringen var, ligesom med gaslagrene, et led i den overordnede energipolitik om at sikre Danmark et alternativ til importeret olie. Hver af sammenslutningerne var ansvarlige for etableringen af distributionsnettet, hvilket resulterede i store gældsbyrder,

som først rigtigt kunne afvikles op gennem 1990'erne¹. I henholdsvis 1999 og 2001 overtog DONG de to mest gældstyngede regionale selskaber, Naturgas Syd og Naturgas Sjælland, i DONG Gasdistribution A/S, bl.a. som led i at muliggøre en afskaffelse af den indirekte statsstøtte der blev givet gennem afgiftsfavoriseringen af naturgas. I 2010 blev to af de resterende selskaber, Hovedstadsregionens Naturgas og Naturgas Midt Nord, lagt sammen til ét selskab, HMN Naturgas I/S, som fortsat ligger i kommunalt ejerskab. Gasdistributionsnettet er underlagt Naturgasforsyningsloven, som foreskriver, at staten har forkøbsret og -pligt bl.a. i tilfælde af "ejerskifte i et selskab, der ejer distributionsandele". Forkøbsretten og -pligten er givet som følge af, at aktiver af denne type politisk ønskes fastholdt i offentligt eje, jf. hensyn specificeret i Figur 22.

Trin 1 – Energinet.dk's egnethed som langsigtet ejer af aktivet

Synergier til Energinet.dk

Det er således relevant at vurdere om Energinet.dk, også på længere sigt, er den rette ejer af gasdistributionsnettet ift. synergier og eventuelle problemstillinger mellem aktivet og Energinet.dk. Der er flere væsentlige problemstillinger forbundet med Energinet.dk's overtagelse af netop gasdistributionsnettet, hvilket også resulterer i anbefalingen om, at Energinet.dk ikke synes at være den rette ejer på længere sigt. Det vil bidrage til, at den øverste ledelses fokus spredes i endnu højere grad, end det allerede er tilfældet, idet ledelsen skal varetage en ny type aktivitet.

Der eksisterer ydermere ikke nogen videns- eller kompetencemæssige synergier ift. andet end energiformen gas, mens der omvendt er fundet potentielle udfordringer ift. håndteringen af den kundebase (omkring 123.000 kunder), der følger med overtagelsen af gasdistributionsnettet. Energinet.dk har i dag ikke nogen forudsætninger for at varetage denne opgave. Dertil kommer, at potentielle operationelle synergier vil være meget begrænsede bl.a. som følge af armslængdeadskillelsen mellem selskaberne, om end nogle supportfunktioner kan deles. En yderligere og ikke uvæsentlig problemstilling er, at der kan imødeses potentielle incitamentsproblemer ift. andre aktører og energiformer, specielt fjernvarme, når Energinet.dk ejer det ene af de tre gasdistributionselskaber.

Trin 2 – alternativ placering end Energinet.dk

Monopoldannelse og markedsandel

Gasdistributionsnettet er naturlige monopoler, med 100% markedsandel i deres respektive områder, og dermed vil det ikke være samfunds- eller selskabsøkonomisk rentabelt at duplikere infrastrukturen. Dog er opvarmningen af husstande i konkurrence med andre opvarmningsformer som fjernvarme og oliefyrrer. Betragtes det samlede opvarmningsmarked i de givne områder, vil markedsandelen for gasdistribution ift. husstandsopvarmning svare til andelen af husstande, der benytter denne opvarmningskilde. Der er endvidere i vid udstrækning substitutter til gasdrevne procesanlæg og generel gasanvendelse i virksomhedsregi.

Ovenstående understøtter en placering af gasdistributionsnettet i andet regi, herunder fx som led i en konsolidering i sektoren og/eller med privat medejerskab.

Regulering i dag i Danmark mht. mulighed for profit

For at tilgodese den monopolistiske situation er gasdistributionselskabernes økonomi i dag underlagt en indtægtsrammeregulering, som fastsætter selskabernes årlige maksimalt tilladte indtjening. Indtægtsrammerne fastsættes under hensyn til selskabernes driftsomkostninger fratrukket effektiviseringskrav, afvikling af gæld samt en rimelig forrentning af investeringerne. Priser er fastsat efter metoder, der godkendes af Energitilsynet.

Vurdering af kommerciel optimering (forretningsudvikling og effektivisering)

Den nuværende sektorregulering giver et incitament til at effektivisere, hvilket kunne forbedres ved privat ejerskab og/eller revideret regulering, ligesom der kan forventes at være effektiviseringsgevinster ved en konsolidering i sektoren. Hvis der implementeres en engros-lignende markedskonstruktion på gas, vil distributionsaktivet tage en mindre fremtrædende rolle ift. forbrugere, og omkostningsbasen vil tilsvarende reduceres. Derved forventes behovet for innovation og kommercialisering af ydelser at udgøre et mindre væsentligt element i deres drift fremadrettet, og grundlaget for omkostningseffektivisering vil også reduceres.

¹ Primært pga. tidligere års faldende oliepriser som gjorde olie til den billigste energikilde, samt at afsætningen ikke voksede i den forventede takt – blandt andet som følge af energibesparelser. Dette ændredes bl.a. som følge af, at naturgassen blev friholdt fra afgifter, samtidig med at olie- og kulafgifterne blev hævet kraftigt i forbindelse med en finanspolitisk stramning i 1985-1986

Ovenstående understøtter en placering af gasdistributionsnettet i andet regi, herunder fx som led i en konsolidering i sektoren og/eller med privat medejerskab.

Ejerskab af tilsvarende aktiver i udlandet

Gasdistributionsnettene i både Sverige, Tyskland og UK er ejet i mere eller mindre privat regi. I Holland er alle netværksselskaber ejet af staten. For både Sverige, Norge og Tyskland er nogle af distributionsnettene ejet og drevet af private aktører, som kan have statsligt medejerskab, mens andre er ejet og drevet i kommunale sammenslutninger på samme måde som det danske eldistributionsnetværk. I UK er fire af distributionsnetværkene ejet af TSO'en, National Grid, som er et børsnoteret selskab hovedsageligt ejet af institutionelle investorer, mens de resterende fire ligger i selvstændige mindre selskaber. Som oven for nævnt er den svenske gassektor væsentligt mindre end de tilsvarende i resten af Europa, men også at det norske forbrug af gas udgør en relativt mindre del af det indenlandske energiforbrug end i flere andre europæiske lande, hvorfor deres gasdistributionsnet på samme måde som i Sverige kun dækker et mindre areal.

Ejerskab af tilsvarende aktiver i Danmark

Den danske gasdistributionssektor består i dag, ud over DONG Energy's gasdistribution, af to andre distributionsselskaber: HMN Naturgas I/S (HMN) med ~60% og NGF Nature Energy Distribution (NGFD) med ~10% af det samlede antal tilsluttede kunder. HMN og NGFD er kommunalt ejede.

Ejerskab af sammenlignelig infrastruktur i andre sektorer i Danmark

Af lignende forsyningssektorer, ud over gas, er der el, vand, spildevand og varme. Ejerskabsstrukturen i el er kendetegnet ved en høj grad af privatisering, hvor elsektorens netvirksomheder ejer og driver distributionsnettet som integrerede, men naturlige, monopoler i hvert sit område. Vand og fjernvarme er i mindre grad blevet liberaliseret. Der er dog sket reformer i forhold til ejerskabsstruktur i disse sektorer, så langt størstedelen af alle mindre vandforsyningselskaber i dag er private og fortrinsvist ejet af forbrugerne.

Eldistributionsnettet er primært forbrugerejet og statsejet (med privat mindretalsaktionær) ifa. DONG

Reguleringens robusthed ift. forsyningsikkerhed og adgang til infrastruktur

Den gældende sektorregulering er formuleret med udgangspunkt i et politisk ønske om at bevare distributionsnettene i offentligt eje. Imidlertid har Energistyrelsen vurderet, at aktiviteten ift. forsyningsikkerheden, konkurrence- og forbrugersyn er robust over for et ejerskifte til privat regi (jf. notat udarbejdet af Energistyrelsen, sommer 2015).

Samlet vurdering

På baggrund af ovenstående er den samlede vurdering således, at gasdistributionsnettet kan omplaceres fra Energinet.dk på længere sigt til andet regi, herunder fx som led i en konsolidering i sektoren og/eller med privat medejerskab.

4.4.4 Analyse af gasopstrømsrørledningernes placering

Ejerskab i dag i Danmark og historisk

Gasopstrømsrørledningerne blev etableret i 1984, med det todelte formål at naturgassen i Nordsøen skulle komme det danske samfund til gode samt, som for de to foregående aktiver, at sikre Danmark et alternativ til importeret olie. A.P. Møller og DONG A/S indgik således i 1976 en aftale om at levere gas fra Nordsøen, hvor A.P. Møller stod for udvindingen af gassen, mens DONG A/S var ansvarlig for opbygningen af transportinfrastrukturen, herunder Tyraledningen som led i indgåelse af gaskontrakt med DUC. Staten vurderede således, at så store investeringer til etablering af gasinfrastrukturen ikke kunne varetages i det ønskede tempo i andet regi. Ifølge de gældende politiske forlig skal opstrømsrørledningerne forblive i offentligt eje, og Energinet.dk har hjemmel til at drive opstrømsrørledningsvirksomhed.

Trin 1 – Energinet.dk's egnethed som langsigtet ejer af aktivet

Synergier til Energinet.dk

Dette fordrer således en analyse af, om Energinet.dk er den rette ejer af aktivet på længere sigt. Det primære argument for fastholdelsen i Energinet.dk er, at der kan være synergier, idet Energinet.dk varetager gastransmission på land og samtidig har erfaringer med infrastruktur på havet (søledninger fra havvindmølleparker til land og interconnectorer). Derudover vil der, som for de andre aktiver kunne imødeses mindre operationelle synergier ift. supportfunktioner. Omvendt kan der argumenteres for, at der ikke er nogen ledelsesmæssig synergi med hensyn til at drive det kommercielle aktiv i et hvile-i-sig-selv-regi hos Energinet.dk, hvilket vil medvirke til at sprede ledelsens fokus yderligere.

Trin 2 – alternativ placering end Energinet.dk

Monopoldannelse og markedsandel

Gasopstrømsrørledningen er et 'kvasi-monopol', idet der er et meget lavt potentiale for en eventuel ny aktør for at forrente en investering i et tilsvarende aktiv.

Idet der ikke er tilslutningspligt for gasopstrømsrørledningerne, findes der et substitut til transporten af gas fra felterne i Nordsøen i form af en rørledning til den hollandske NOGAT-rørledning, som er forbundet til det hollandske gassystem.

En yderligere problemstilling omkring kvasi-monopoltilstanden er, at det giver en risiko for 'vertikal foreclosure', hvis aktiviteten udlægges til nye aktører i potentielt mere privat regi. Mulighederne for at udnytte kvasi-monopolsituationen, til ugunst for producenter af gas og slutforbrugeren både i dag og på sigt, tilsiger således, at gasopstrømsrørledningen kan ligge i et statsligt aktieselskab eller med statslig bestemmende indflydelse.

Regulering i dag i Danmark mht. mulighed for profit

Gasopstrømsrørledninger er underlagt gasdirektivet, som fastlægger, at der skal være adgang for tredjepart til brug af rørledninger og således understøtte et konkurrencepræget marked for naturgas. Derudover skal der i driften af aktiviteten tages hensyn til, at der skal være sikre og regelmæssige forsyninger. Gasdirektivet kræver ikke forhandlet adgang, så medlemslande kan selv afgøre, om tredjepartsadgang sker ved forhandlet eller reguleret adgang. Aktivitet drives kommercielt, idet der efter opstrømsrørlednings-bekendtgørelsen i Danmark er forhandlet adgang til opstrømsrørledningssystemet, så priser og vilkår for transport i systemet fastsættes efter forhandling mellem parterne. Disse skal anmeldes til Energitilsynet, der fører tilsyn med, at priser og betingelser er rimelige.

Vurdering af kommerciel optimering (forretningsudvikling og effektivisering)

Der er behov for at vurdere det kommercielle grundlag nærmere, hvilket skal ses i sammenhæng med overvejelser om kommende analyse af reguleringen af gasopstrømsrørledningen.

Ejerskab af tilsvarende aktiver i Danmark

Udover nærværende gasopstrømsrørledning i Danmark er der ledning fra Tyra til NOGAT-ledningen..

Ejerskab af sammenlignelig infrastruktur i andre sektorer i Danmark

Der vurderes ikke at være anden tilstrækkelig lignende infrastruktur i Danmark, der er meningsfuld at sammenligne med, da begge offshore systemer er behandlet i denne analyse.

Ejerskab af tilsvarende aktiver i udlandet

Der er kun få sammenlignelige ledninger i EU. Privat ejet i UK. Privat ejet i Norge, men drift og beslutning om investeringer træffes af statsligt selskab.

Reguleringens robusthed ift. forsyningssikkerhed og adgang til infrastruktur

Energistyrelsen har vurderet, at aktiviteten ift. forsyningssikkerheden og konkurrencehensyn er robust over for et ejerskifte til privat regi (jf. Energistyrelsens notat). Adgang til opstrømsgasrørledninger er omfattet af gasdirektivet,

der tillader både forhandlet eller reguleret adgang. I Danmark gælder forhandlet adgang, dog fører Energitilsynet tilsyn med prisernes rimelighed. Dette reguleres i en bekendtgørelse med hjemmel i .lovlov om naturgasforsyning..

Samlet vurdering

Den samlede vurdering er således, at gasopstrømsrørledningerne kan placeres i Energinet.dk, også på længere sigt, men den endelige placeringsbeslutning skal bero på en overvejelse af det ledelsesmæssige fokus ift. de synergier, der kan være. En alternativ placering kunne dog også være et statsligt aktieselskab eller en privat konstruktion med bestemmende statslig indflydelse.

4.4.5 Analyse af olierørledningens placering

Ejerskab i dag i Danmark og historisk

Lille Olierørledningen blev etableret i 1984 med det samme todelte formål som opstrømsrørledningerne. Således skulle olien i Nordsøen komme det danske samfund til gode, og Danmark skulle sikres et alternativ til importeret olie. Hovedformålet var at fremme produktionen, da den tidligere bøjelastning havde ca. 25 % nedetid og derfor reducerede produktionen. A.P. Møller og DONG A/S' aftale fra 1981 indeholdt en aftale om levering af olie fra Nordsøen, hvor DONG A/S var ansvarlig for opbygningen af olierørledningen. De samme forhold, som ligger bag det politiske forlig om ejerforhold for gasopstrømsrørledningerne, gælder for olierørledningen.

Trin 1 – Energinet.dk's egnethed som langsigtet ejer af aktivet

Synergier til Energinet.dk

Den primære problemstilling ift. olierørledningen er, at der ikke er en ledelsesmæssig synergi, da energiformen adskiller sig væsentligt fra de eksisterende energiformer, og således udelukkende forårsager en spredning af fokus. Dog er olierørledningen, ligesom Energinet.dk, reguleret efter et hvile-i-sig-selv-princip. Derudover er der ingen videns- eller kompetencesynergi mellem olierørledningen og -sektoren og Energinet.dk på et driftsmæssigt niveau. Disse to problemstillinger leder til anbefalingen om, at Energinet.dk ikke er en god ejer af olierørledningen på længere sigt. Dette understøttes yderligere af, at der kun imødeses begrænsede operationelle synergier ift. supportfunktioner ved placering i Energinet.dk-regi.

Trin 2 – alternativ placering end Energinet.dk

Monopoldannelse og markedsandel

Olierørledningen er i højere grad end gasopstrømsrørledningen et 'kvasi-monopol', idet der, udover at være et meget lavt potentiale for en eventuel ny aktør for at forrente en investering i et tilsvarende aktiv, er tilslutningspligt. Således angiver olierørledningsloven, at enhver, der indvinder flydende kulbrinter i den danske del af Nordsøen, skal tilslutte produktionsanlægget til olierørledningen og benytte den til transport af råolie og kondensat, som er bestemt til raffinering eller afsætning i Danmark. Dog kan der dispenseres fra tilslutnings- og transportpligten. Eventuelle substitutter til transporten af olie fra felterne i Nordsøen er således betinget af, at raffineringen og/eller afsætningen er uden for Danmark og/eller at de får dispensation. I så fald vil olietankers være det primære alternativ. Dermed vurderes rørledningens andel af markedet at være højere end ved gasopstrømsrørledningerne og tættere på monopol grundet tilslutningspligten.

Ydermere gør kvasi-monopoltilstanden, at der er risiko for 'vertikal foreclosure', hvis aktiviteten udlægges til nye aktører i potentielt mere privat regi. Mulighederne for at udnytte kvasi-monopolet til ugunst for olieproducenterne – både i dag og på sigt – tilsiger således, at olierørledningen kan ligge i et statsligt aktieselskab eller i privat regi med statslig bestemmende indflydelse.

Disse argumenter understøtter en placering af olierørret i privat regi eller en placering i et statsligt aktieselskab.

Regulering i dag i Danmark mht. mulighed for profit

Der må i dag ikke indregnes fortjeneste i tariffene, og således fastsættes prisen på baggrund af den transporterede mængde, så den dækker kapital- og driftsomkostningerne. Kun driften af separationsfaciliteterne giver mulighed for en minimal fortjeneste.

Vurdering af kommerciel optimering (forretningsudvikling og effektivisering)

Der er behov for at vurdere det kommercielle grundlag nærmere, hvilket skal ses i sammenhæng med overvejelser om kommende analyse af reguleringen af gasopstrømsledningen.

Ejerskab af tilsvarende aktiver i Danmark

Der er ikke andre olierørledninger fra den danske del af Nordsøen til Danmark.

Ejerskab af sammenlignelig infrastruktur i andre sektorer i Danmark

Der vurderes ikke at være anden tilstrækkelig lignende infrastruktur i Danmark, der er meningsfuld at sammenligne med.

Ejerskab af tilsvarende aktiver i udlandet

Få sammenlignelige rør. Privat ejet i UK. I Norge ejes rørene af Statoil, som er statsejet.

Reguleringens robusthed ift. forsyningssikkerhed og adgang til infrastruktur

En undersøgelse af reguleringens robusthed bør kortlægges nærmere af Energistyrelsen i en anden analyse.

Samlet vurdering

Den samlede vurdering er, at der i udgangspunktet ikke er en væsentlig ejerskabslogik for Energinet.dk i at eje olierørledningen, da der hverken er væsentlige operationelle, ledelses-, videns- eller kompetencemæssige synergier til Energinet.dk. En alternativ placering af olierørledningen kan være enten et privat regi med statslig bestemmende indflydelse eller i et statsligt aktieselskab, såfremt det vurderes at være hensigtsmæssigt ift. markedet.