

Niels Refslund Poulsen

## Naturgasprojektet – En energipolitisk beslutningsproces

Det danske naturgasprojekt og dets overordnede politiske og økonomiske præmisser og beslutninger har næsten hvert år siden vedtagelsen i 1979 været genstand for en slags politisk totaldebat. Allerede tidligt blev beslutningsprocessen og beslutningsgrundlaget domineret af snævre projektøkonomiske hensyn og vurderinger. Den voksende parlamentariske støtte til projektet modsvarede tilsyneladende ikke af en øget tilslutning i befolkningen, fordi den projektøkonomiske debat såede tvivl om projektet. Det er her påfaldende, at der ikke blev gennemført dybtgående og kontinuerlige analyser af projektets organisatoriske og styringsmæssige forhold til brug for den overordnede beslutningsproces.

### Indledning

I juni 1979 besluttede Folketinget, at der skulle indføres naturgas i Danmark. Beslutningen skete i form af vedtagelse af *Anlægslov for naturgasforsyning*, hvorved det statslige selskab Dansk Olie og Naturgas A/S (D.O.N.G.) blev tilført en betydelig ansvarlig aktiekapital (865 mill. kr.) som grundlag for videre aktiviteter. I sammenhæng hermed blev D.O.N.G. tildelt eneretsbevilling til som landsdækkende "grossist" at indføre, forhandle, transportere eller lagre naturgassen. Den regionale og lokale distribution forudsattes varetaget af regionale fordelingsselskaber og eventuelt lokale distributører. På beslutningstidspunktet stod kommunerne bag nyetablerede regionale naturgasplanlægningsselskaber, som forventedes omdannet til operationelle driftsselskaber.

Folketingets beslutningsgrundlag bestod væsentligst af D.O.N.G.s samtidige redegørelse for det såkaldte "hovedprojekt". Dette projekt indebar etablering af naturgasforsyning i hele landet med undtagelse af det midt- og nordjyske område samt sydlige del af Storstrøms amt. Projektets realisering skønnedes at nødvendiggøre samlede investeringer på 5,7 mia. kr. (1978-prisniveau), heraf 3,5 mia. kr. for D.O.N.G.s vedkommende og 2,2 mia. kr. for fordelings- og distributionsselskabers. Projektets interne forrentning beregnedes til 5,8 procent i faste priser.

Det samlede forsyningsomfang opgjordes til 2,5 mia. m<sup>3</sup> pr. år efter fuld ombygning af det tekniske system samt af naturgasmarkedet. Dette svarede til i alt 55 mia. m<sup>3</sup> naturgas over perioden 1984-2009. Afsætningen af naturgas forudsattes at vokse til det nævnte niveau i løbet af blot to år. Naturgasafsætningens omfang og takt svarede nøje til den kontrakt, som i begyndelsen af marts 1979 blev indgået mellem Dansk Undergrunds Consortium (D.U.C.) som leverandør og D.O.N.G. som aftager i henhold til eneretsbevillingen nævnt ovenfor. I relation til de endelige forbrugere af naturgas planlagdes ca. 1/3 af det samlede kvantum afsat til henholdsvis individuelle boliger, fjernvarme-/blokvarmecentraler samt industrien.

Syv år efter principbeslutningen kan det konstateres, at naturgasprojektet, som nu er langt inde i sin faktiske gennemførelse, i store træk svarer til det oprindeligt be-

Niels Refslund Poulsen

## Naturgasprojektet – En energipolitisk beslutningsproces

Det danske naturgasprojekt og dets overordnede politiske og økonomiske præmisser og beslutninger har næsten hvert år siden vedtagelsen i 1979 været genstand for en slags politisk totaldebat. Allerede tidligt blev beslutningsprocessen og beslutningsgrundlaget domineret af snævre projektøkonomiske hensyn og vurderinger. Den voksende parlamentariske støtte til projektet modsvarede tilsyneladende ikke af en øget tilslutning i befolkningen, fordi den projektøkonomiske debat såede tvivl om projektet. Det er her påfaldende, at der ikke blev gennemført dybtgående og kontinuerlige analyser af projektets organisatoriske og styringsmæssige forhold til brug for den overordnede beslutningsproces.

### Indledning

I juni 1979 besluttede Folketinget, at der skulle indføres naturgas i Danmark. Beslutningen skete i form af vedtagelse af *Anlægslov for naturgasforsyning*, hvorved det statslige selskab Dansk Olie og Naturgas A/S (D.O.N.G.) blev tilført en betydelig ansvarlig aktiekapital (865 mill. kr.) som grundlag for videre aktiviteter. I sammenhæng hermed blev D.O.N.G. tildelt eneretsbevilling til som landsdækkende "grossist" at indføre, forhandle, transportere eller lagre naturgassen. Den regionale og lokale distribution forudsattes varetaget af regionale fordelingsselskaber og eventuelt lokale distributører. På beslutningstidspunktet stod kommunerne bag nyetablerede regionale naturgasplanlægningsselskaber, som forventedes omdannet til operationelle driftsselskaber.

Folketingets beslutningsgrundlag bestod væsentligst af D.O.N.G.s samtidige redegørelse for det såkaldte "hovedprojekt". Dette projekt indebar etablering af naturgasforsyning i hele landet med undtagelse af det midt- og nordjyske område samt sydlige del af Storstrøms amt. Projektets realisering skønnedes at nødvendiggøre samlede investeringer på 5,7 mia. kr. (1978-prisniveau), heraf 3,5 mia. kr. for D.O.N.G.s vedkommende og 2,2 mia. kr. for fordelings- og distributionsselskabers. Projektets interne forrentning beregnedes til 5,8 procent i faste priser.

Det samlede forsyningsomfang opgjordes til 2,5 mia. m<sup>3</sup> pr. år efter fuld ombygning af det tekniske system samt af naturgasmarkedet. Dette svarede til i alt 55 mia. m<sup>3</sup> naturgas over perioden 1984-2009. Afsætningen af naturgas forudsattes at vokse til det nævnte niveau i løbet af blot to år. Naturgasafsætningens omfang og takt svarede nøje til den kontrakt, som i begyndelsen af marts 1979 blev indgået mellem Dansk Undergrunds Consortium (D.U.C) som leverandør og D.O.N.G. som aftager i henhold til eneretsbevillingen nævnt ovenfor. I relation til de endelige forbrugere af naturgas planlagdes ca. 1/3 af det samlede kvantum afsat til henholdsvis individuelle boliger, fjernvarme-/blokvarmecentraler samt industrien.

Syv år efter principbeslutningen kan det konstateres, at naturgasprojektet, som nu er langt inde i sin faktiske gennemførelse, i store træk svarer til det oprindeligt be-

skrevne, trods omfattende politisk debat om projektet. Mest iøjnefaldende blandt ændringerne er beslutningen om at udvide projektet til også at omfatte Midt- og Nordjylland. Hertil kommer væsentlige beslutninger vedrørende prisdannelse, organisation og styring, prioritering i forhold til andre energiforsyningsmuligheder samt eksport af naturgas.

Det er karakteristisk, at naturgasprojektet har været genstand for intens politisk interesse i hele perioden fra forberedelsesfasen, især 1977-1979, over vedtagelsen i 1979 og videre i de efterfølgende år under projektets konkrete planlægning og implementering. Ses alene på perioden primo 1979 til ultimo 1984 er det bemærkelsesværdigt, at naturgasprojektet på parlamentarisk niveau har været i centrum for en slags "total-debat" ca. en gang årligt.

Sigtet med artiklen er at sætte fokus på de politiske og økonomiske præmisser og beslutninger bag projektet – og for så vidt bag megen debat om naturgasprojektet gennem de seneste 6-8 år. Heri ligger en forhåndserkendelse af, at der næppe gives én meget enkel analyse og vurdering af projektet. For at komme i nærheden af nogle svar ses i det følgende nærmere på visse elementer i den overordnede beslutningsproces om naturgasprojektet. Hvorledes hænger den politiske vilje sammen med blandt andet den økonomiske rationalitet? Ændres perceptioner og beslutninger over tid og i givet fald på hvilket grundlag? – Disse og lignende temaer inddrages, idet udgangspunktet for artiklen i det hele taget er præget af en antagelse om, at især store offentlige investeringsprojekter søges håndteret rationelt, dvs. som led i veldefinerede mål-middel-overvejelser.

Artiklen tager udgangspunkt i en række beslutningsmæssige knudepunkter i perioden 1979-1985. Det drejer sig om principbeslutningen i 1979 om indførelse af naturgas (projektvedtagelsen), forespørgselsdebat i Folketinget i 1980 om nyvurdering af projektet, beslutningen i 1982 om udvidelse af naturgasprojektet og om prisbestemmelser, beslutningen i 1983 om at give energiministeren særlige bemyndigelser til indgriben/regulering og endelig i 1984/85 beslutningen om ekstra kapitaltilførsler samt om opprioritering af indenlandske energiresourcers anvendelse, herunder naturgas.

Hver af de nævnte beslutninger analyseres med hensyn til følgende dimensioner: international energisituation, indenlandsk parlamentarisk situation, problempereptioner, målsætninger, aktiviteter og administrative ressourcer hos de primære aktører, tidsfaktoren, det formelle beslutningsgrundlag samt beslutningen/afgørelsen. Hovedvægten i analysen lægges på de fem sidstnævnte dimensioner. Med denne opbygning søger artiklen i øvrigt at knytte an til metoder og synsvinkler inden for policy analyse traditioner.

## **Beslutningen om anvendelse af naturgas i Danmark, 1979**

### ***Parlamentarisk situation***

Parlamentarisk set var grundlaget for en positiv beslutning om indførelse af naturgas i det danske energiforsyningsmønster forholdsvis klart, netop i 1978-79, hvor oliepriserne i løbet af få måneder steg ca. 50 procent – i en situation, hvor olien stadig tegnede sig for omkring 75 procent af det samlede energiforbrug.

Med dannelsen af SV-regeringen i august 1978 blev vejen principielt banet for en vedtagelse af naturgasindførelsen. Ganske vist havde Venstre sammen med Det konservative Folkeparti i den forudgående periode været modstander af naturgasindførelsen, men ved koalitionsdannelsen med Socialdemokratiet blev denne modstand opgivet, idet SV-regeringen integrerede gennemførelsen af et såkaldt "reduceret naturgasprojekt" i det fælles regeringsgrundlag. Dette repræsenterede en indrømmelse til Socialdemokratiet. Til gengæld fastholdtes atomkraften som energipolitisk mål, trods stigende socialdemokratisk skepsis. Tilbage stod Det konservative Folkeparti og Fremskridtspartiet som erklærede modstandere af projektet, mens samtlige øvrige partier stillede sig principielt positive hertil.

Denne stillingtagen hos partierne var ensbetydende med en både bredere og mere aktiv parlamentarisk støtte til hovedelementerne i *Dansk Energipolitik 1976* (DE 76) end på noget tidligere tidspunkt. Det var endvidere en ret udbredt opfattelse blandt partierne, at naturgasprojektet nu var den beslutning, der "stod for tur" såfremt de energipolitiske bestræbelser skulle løftes markant fremad. Energibesparelspolitikken var allerede i nogen udstrækning iværksat (isolering mv.) og tilsvarende var omlægningen af energiforbruget til elforsyningen godt på vej (skift fra olie til kul), mens eventuel indførelse af atomkraft i alle tilfælde officielt var stillet på den parlamentariske dagsorden på et senere tidspunkt.

#### *Administrative ressourcer og aktiviteter hos aktørerne*

Omfanget og arten af organisatorisk-administrative ressourcer hos de væsentligste aktører i beslutningsprocessen kan på én gang betragtes som et udtryk for den "prioritet", emnet tillægges hos de involverede parter og som et faktisk grundlag for indflydelse.

Generelt var parternes organisatoriske tyngde ret beskeden i perioden 1978-79, omend hastigt voksende. D.O.N.G.s stab var i foråret 1979 på ca. 25 personer, heraf hovedparten med ingeniørmæssig uddannelsesbaggrund. I Energiministeriets regi kan omkring 15 personer i denne periode henføres til et opgaveområde væsentligt præget af naturgasprojektets forberedelse (ca. 10 akademiske medarbejdere i departement og styrelse, samt varmeplanudvalgets projektgruppe, ca. 5 akademiske medarbejdere). Den uddannelsesmæssige profil var overvejende teknisk-økonomisk.

Uden for det statslige planlægningsadministrative kompleks var de betydeligste ressourcer koncentreret i kommunernes fælles energisekretariat, som primo 1979 omfattede ca. 10 akademiske medarbejdere. Dette sekretariat var på samme tid interesseorgan for kommunerne og direkte medansvarlig (administrerende) for anvendelsen af Handelsministeriets særlige midler til brug for udredning, særlige undersøgelser, pilotprojekter etc. vedrørende naturgasforsyning (Handelsministeriets naturgasdistributionsudvalg, HMNDU). Endelig må nævnes de voksende, men endnu beskedne stabe i de regionale naturgas-planlægningsselskaber.

Mens primærkommunerne via Kommunernes Landsforening samt de regionale planlægningsselskaber satte væsentlige administrative ressourcer på spil i forbindelse med naturgasprojektets forberedelse, må det konstateres, at amtskommunerne ikke på tilsvarende måde satte styrke bag interessepositionerne.

Det kan diskuteres om de væsentligste aktører i beslutningsprocessen er omtalt ovenfor. Hvorfor ikke inddrage oliebranchen, A.P. Møller-koncernen eller græsrodsorganisationer? Der kan ikke svares på anden måde, end at alt taler for, at de væsentligste *direkte producenter af beslutningsgrundlag* er de først nævnte. Det kan tilføjes, at den brede offentlighed efter alt at dømme stillede sig positivt til projektet. Ifølge en OBSERVA-undersøgelse 12. marts 1979 ville over 60 procent af befolkningen stemme for indførelse af naturgas i Danmark, mens mindre end 10 procent ville stemme imod.

### *Tidsmæssige forhold*

Den pris- og forsyningsmæssige energisituation i og omkring Iran-krisens gennembrud 1978/79 kan hævdes i almindelighed at have bidraget til fornyet bevidsthed om den hurtighed, hvormed det – stadig énstrengede – danske forsyningsystem i værste fald kunne bringes til sammenbrud. Samtidig illustrerede situationen med ny styrke, at gennemførelsen af effektive modforholdsregler – for eksempel systematiske besparelsesforanstaltninger, introduktion af nye energikilder og -systemer som naturgas – nødvendigvis er særdeles tidskrævende i sammenligning med gennemslagstiden for de krisebegivenheder, der ønskes dæmpet.

I sidste fase af beslutningsprocessen om indførelse af naturgas var der dog indbygget en tidsfaktor af langt mere direkte gennemslagkraft. D.O.N.G. og D.U.C. indgik den 9. marts 1979 aftale om køb/salg af omfattende naturgasmængder fra felter i den danske del af Nordsøen. Først med aftalen (kontrakten) mellem D.O.N.G. og D.U.C.s fire partnere var der skabt sikkerhed for et faktisk forsyningsgrundlag for et eventuelt dansk naturgasprojekt. Aftalen indeholder blandt andet option for staten (D.O.N.G.) til at købe yderligere gasmængder. Den oprettede kontrakt var i sin helhed betinget af, at regeringen inden 180 dage fra underskrivelsesdagen godkendte aftalen.

Dette medvirkede til skabelse af en "her-og-nu"-situation rent beslutningsmæssigt. Enten besluttede det danske samfund sig for naturgasindførelsen eller også ville koncessionshaveren (D.U.C.) være frit stillet til at afsætte gassen til anden side; mest nærliggende til det kontinentaleuropæiske naturgassystem. Et sådant alternativ ville efter alt at dømme være nemt realisabelt for D.U.C.-parterne og ville samtidig drastisk formindske de fremtidige muligheder for etablering af naturgasforsyning i Danmark.

Denne opfattelse havde utvivlsomt baggrund i det ganske langstrakte og modsætningsfyldte forhandlingsforløb, som var blevet gennemført mellem staten og koncessionshaveren. Dels havde der især 1976-1978 været strid mellem Handelsministeriet og D.U.C. om bedømmelsen af ressourcernes energimæssige omfang og udvindelighed. Dels var det et almindeligt indtryk, at de egentlige kontraktforhandlinger var særdeles hårde. Til syvende og sidst måtte energiministeren (handelsminister Arne Christiansen, Venstre) direkte ind i forhandlingerne for at disse kunne afsluttes positivt med kontraktindgåelsen.

### ***Det formelle beslutningsgrundlag***

SV-regeringens energipolitiske redegørelse (ER '79) fra marts 1979 fastholdt de energipolitiske målsætninger, som tre år tidligere var blevet fastlagt i *Dansk Energipolitik 1976* (DE 76). Vægten skulle fortsat ligge på reduktion af energiforbrugets vækst, spredning af forsyningen på flere kilder, og samordning og intensivering af den energiorienterede forskning og udvikling. Den afgørende forskel var, at der nu blev lagt op til konkret stillingtagen i Folketinget til to sammenhængende lovgivninger, nemlig *anlægslov for naturgasforsyning og lov om varmforsyning*.

For naturgasprojektet bestod det væsentligste beslutningsgrundlag af rapporten *Indstilling om indførelse af naturgas i Danmark*, marts 1979, det såkaldte "hovedprojekt", jfr. indledningen. Indstillingen havde karakter af en teknisk-økonomisk beskrivelse og analyse af en dansk naturgasforsyning. Rapportens emner var i første række det ressourcepolitiske grundlag (koncessioner til naturgas i undergrunden, omfanget af ressourcer, etc.) samt en teknisk og økonomisk beskrivelse af det foreslåede projekt (det teoretisk mulige marked, markedsopbygningen, rør- og overfladeanlægs udformning og funktion, principper for salg af naturgas og belysning af økonomiske konsekvenser i form af opgørelser af kapitalbehov, intern forrentning, etc.). Herudover gjordes rede for eventuelle variationer i projektudformningen og for hovedprojektets følsomhed over for eventuelle ændringer i visse af de grundlæggende forudsætninger, eksempelvis priser og tidsplaner.

I præsentationen af hovedprojektet og den skriftlige indstilling lagdes hovedvægten på projektets økonomiske konsekvenser illustreret med traditionelle investeringskalkuler, dvs. opgørelser over forventede kapitalstrømme og forrentningsprocenter. Man kan imidlertid også hæfte sig ved problemstillinger, som ikke – eller kun i mere upræcis form – blev behandlet i dette beslutningsgrundlag. Det gælder ikke mindst grundlaget for naturgasprojektets *samlede organisatoriske opbygning* og de fremtidige relationer mellem totalorganisationens enkelte dele. Ud af indstillingens ca. 200 siders beskrivelse omhandler blot 3-4 sider den fremtidige organisation i sin helhed. Der pegedes i denne forbindelse på behovet for tæt indbyrdes samarbejde mellem naturgasselskaberne. Det fremgik samtidig, at der ikke på dette tidspunkt forelå nærmere fastlagte relationer mellem selskaberne.

En række væsentlige organisatorisk-strukturelle forhold var med andre ord endnu uafklarede. Dette var i og for sig ikke særlig bemærkelsesværdigt. Det kan derimod forekomme mere påfaldende, at der ikke fra statslig side forelå en formuleret strategi for, hvorledes man ville sikre tilvejebringelse af et sammenhængende, konsistent organisations- og styringssystem for projektet. Eksempelvis via en bindende tids- og aktivitetsplan for selve organisationsudviklingen og for fastlæggelse af de indbyrdes relationer mellem selskaberne.

### ***Afgørelsen***

Den væsentligste del af diskussionen i Folketinget drejede sig om den økonomiske lødighed af projektet, herunder om troværdigheden af det foreliggende materiale. Også de ivrigste kritikere af projektets gennemførelse (Fremskridtspartiet og Det konservative Folkeparti) henholdt sig overvejende til de økonomiske konsekvenser



som hovedtema og fandt, at der burde foretages yderligere undersøgelser før afgørelsen skulle træffes.

I organisatorisk henseende gav flertallet i Energipolitisk Udvalg blandt andet udtryk for, at projektets finansiering burde ske samlet. I denne forbindelse satte udvalget sin lid til en tæt koordinering af D.O.N.G.s og de regionale naturgasfordelingsselskabers låneoptagelse, idet man endvidere *forventede*, at de regionale selskabers kommende fællesorgan ville få kompetence til at forestå fordelingsnettets samlede finansiering på selskabernes vegne. – Med vedtagelsen af anlægsloven for naturgasforsyning i juni 1979 gav Folketinget sin principielle tilslutning til gennemførelse af naturgasprojektet.

### **Forespørgselsdebat om naturgasprojektet, december 1980**

I december 1980 rejste Det konservative Folkeparti en forespørgselsdebat om naturgasprojektet: "Vil ministeren foretage en nyvurdering af naturgasprojektet, især med henblik på en større anvendelse af overskudsvarme fra kraftværkerne?". Da oliepriserne fortsat var meget høje og derfor ikke kunne begrunde større ændringer i naturgasprojektet må andre forhold have været direkte motiverende.

### ***Den parlamentariske situation***

Det væsentligste skifte i den parlamentariske konstellation i perioden fra naturgasprojektets vedtagelse i juni 1979 til forespørgselsdebatten i december 1980 var SV-regeringens afgang i efteråret 1979. I stedet indtrådte efter valg til Folketinget en ny mindretalsregering baseret alene på Socialdemokratiet. Med dette regeringsskifte frigjordes Venstre fra direkte regeringsansvar for naturgasprojektet. Det konservative Folkepartis initiativ til forespørgselsdebatten kan ses som et forsøg på at trække Venstre ud af det parlamentariske grundlag for projektet, dvs. bevæge partiet tilbage til dets position fra før SV-regeringens dannelse. I givet fald ville modstanderne tilsammen have vundet så megen styrke, at en egentlig ny forhandlingssituation kunne tænkes. Imidlertid tilkendegav Venstre ganske utvetydigt under debatten i Folketinget, at partiet fortsat stod positivt bag projektets gennemførelse og at enhver tale om skrinlægning af projektet måtte afvises.

Venstre gav endvidere udtryk for, at en løsning alene baseret på ilandføring af naturgassen med henblik på videresalg (eksport) – kombineret med internationale bytteordninger i tilfælde af krisesituationer – ville være helt uacceptabel. – Med Venstres bekræftelse af sin støtte til naturgasprojektet var der ikke længere tale om dybere tvivl om projektets politiske gennemførlighed.

### ***Administrative ressourcer og aktiviteter***

De administrative ressourcer i den centrale energiadministration var blevet klart styrket i perioden 1979-80. Først og fremmest skete der en samling af den eksisterende kapacitet i og med oprettelsen af et Energiministerium ved regeringsomdannelsen efteråret 1979. Under det nye ministerområde sorterede herefter departement (den tidligere energiadministration i Handelsministeriet), Energistyrelsen og Forsøgsanlæg

Risø. Denne nydannelse var samtidig udtryk for, at energiområdet blev løftet stærkt op – prioriteret – i det samlede centraladministrative hierarki.

Herudover fandt en relativt betydelig personale- og budgetudvidelse sted i departement og styrelse medio 1980. Udvidelsen fandt sted som en ad hoc foranstaltning inden for rammerne af et større, tidsmæssigt sideløbende udredningsarbejde vedrørende den fremtidige opgave- og organisationstilrettelæggelse på ministeriets område. Et af de væsentlige argumenter bag denne foreløbige administrationsudbygning var netop hensynet til naturgasprojektet og i tilknytning hertil behovet for meget hurtigt at gennemføre en varmemforsyningsplanlægning, som kunne afklare grundlaget for naturgassens afsætning.

Selv om det nye ministerium ikke havde haft lang tid til at rekruttere personale, endsige til at indkøre dette i sagsområdets problemstillinger, må dets kapacitet dog karakteriseres som klart stigende i perioden op til forespørgselsdebatten i december 1980. Også i D.O.N.G. samt de regionale naturgasselskaber skete der en markant organisationsopbygning i 1979-80.

### ***Tidsfaktoren***

Det væsentligste tidselement i forbindelse med forespørgselsdebatten skal næppe søges i hverken parlamentariske situationer eller i kontraktmæssige bindinger mellem D.O.N.G. og D.U.C. Derimod er det værd at bemærke, at de fysiske anlægsarbejder og dermed de faktiske investeringer endnu på dette tidspunkt ikke var iværksat i noget omfang af betydning.

Samarbejdet mellem Energistyrelsen, kommuner, amtskommuner og naturgasselskaber om gennemførelse af varmemforsyningsplanlægningen var i fuld gang – ofte båret af utraditionelle og intensive organisationsformer (regionale samordningsgrupper, pilotprojekter, etc.). Sideløbende hermed satte forsyningsselskaberne meget betydelige ressourcer ind på løsning af de tekniske skitse- og detailprojekteringer af forsyningsanlæg, således at anlægsarbejderne for alvor kunne påbegyndes efter vinteren 1980-81.

På denne baggrund kan tidspunktet for forespørgselsdebatten betragtes som strategisk velvalgt, hvis forslagsstillerne (KF) havde intentioner om helt at få projektet bremsset. Blot få måneder senere ville de teknisk-fysiske og økonomiske bindinger være af en helt anden og irreversibel karakter.

### ***Det formelle beslutningsgrundlag***

Som udgangspunkt for forespørgselsdebatten anmodede forslagsstillerne (KF) om en nyvurdering af naturgasprojektet og lagde vægt på, at der særligt blev taget hensyn til mulighederne for forøget anvendelse af overskudsvarme fra kraftværkerne (kraftvarme). Energiministeren imødekom i et vist omfang denne anmodning, idet han fremlagde nye samfundsøkonomiske beregninger for Folketinget. Det ajourførte vurderingsgrundlag blev tilvejebragt af Energiministeriet/Energistyrelsen og D.O.N.G. i et samarbejde. Samarbejdet fandt sted på den måde, at ministeriet fastsatte de beregningsmæssige forudsætninger, mens D.O.N.G. udførte selve beregningsarbejdet.



Beregningsresultaterne viste, at projektet ikke syntes særlig påvirkeligt af eventuelle ændringer i blandt andet investeringsomfang eller ændringer i den takt, hvormed individuelle boliger forudsattes tilsluttet projektet. Derimod viste beregningerne, at ændringer i energipriser havde stor gennemslagskraft. Indregning af de faktiske stedfundne prisstigninger 1977-80 medførte således en samfundøkonomisk forrentning på 8,0 procent sammenlignet med 5,8 procent ved projektets vedtagelse. – Beregningsresultaterne medtog eksplicit ikke naturgasprojektets virkninger (fordele) med hensyn til forsyningssikkerhed, miljø, valuta og beskæftigelse.

### **Afgørelsen**

Undervejs i debatten skærpede forslagsstillerne dagsordenen, således at den tog sigte på beslutning om en egentlig standsning af projektets iværksættelse, indtil en gennemgribende nyvurdering havde fundet sted. Forhandlingerne sluttede dog med forkastelse af de stillede dagsordensforslag, herunder et forslag fra Socialistisk Folkeparti om at styrke den lokale medbestemmelse ved gennemførelsen af naturgasprojektet og varmeplanlægningen. Det væsentligste resultat af debatten blev med andre ord en klar bekræftelse af det vedtagne projekt.

Hvilken betydning, det formelle beslutningsgrundlag havde i beslutningsprocessen, er vanskelig at vurdere. Ingen ordførere i debatten syntes at tillægge det selvstændig, afgørende vægt, at rentabilitetsvurderingerne var blevet mere positive end ved projektets vedtagelse. Derimod fremhævede adskillige forsyningssikkerheden som det helt grundlæggende motiv bag projektets vedtagelse og gennemførelse.

Også projektets organisatoriske forhold påkaldte sig nogen interesse i forespørgselsdebatten, uanset at disse spørgsmål ikke omfattedes af det formelle beslutningsgrundlag. Blandt andet berørtes hensigtsmæssigheden af den organisatoriske struktur med flere regionale selskaber, og adskillige ordførere benyttede lejligheden til at markere synspunkter gående på, at selve gennemførelsen af projektet og den tilknyttede varmeplanlægning burde tilrettelægges således, at kommunerne såvel som berørte borgere i videst mulig udstrækning kunne medvirke på frivillig basis. Interessen for de organisatoriske spørgsmål havde imidlertid ikke givet sig udslag i ønsker om et udbygget formelt beslutningsgrundlag vedrørende projektets organisation.

### **Folketingsbeslutning om udvidelse af naturgasprojektet og ændring af varmforsyningslovens prisbestemmelser, 1982**

Fra begyndelsen af 1980 indløb de første resultater af den kommunale og amtskommunale varmeplanlægning. I første række drejede det sig om kortlægningsresultater og lokale overvejelser over den mest hensigtsmæssige afgrænsning af forsyningsområder prioriteret for overskudsvarme (fjernvarme) henholdsvis naturgas.

Det blev i perioden 1980-82 i stigende grad klart, at flere af de væsentlige forudsætninger for naturgasprojektet undergik markante ændringer. Varmeplanlægningen viste, at energiforbruget var faldende (for eksempel målt som gennemsnitligt energiforbrug pr. m<sup>2</sup> bolig) og at nybyggeriet lå langt under det tidligere forudsatte niveau. Endvidere tegnede investeringsomkostningerne ved anlæg af det regionale distributionssystem til at blive større end forudsat. Ikke mindst steg energipriserne gennem

### **Administrative ressourcer og aktiviteter**

I sidste halvdel af 1980 og gennem 1981 skete den egentlige udbygning af den centrale energiadministration i Energiministeriets departement og i Energistyrelsen. Det finanslovbevilegede personaleomfang svarede dog ikke til departementets og Energistytrelsens egne forventninger og behov i henhold til de strukturovervejelser, som fandt sted i 1980 i et samspil med blandt andre Administrationsdepartementet. I departementet skete der en udvidelse på ca. 40 medarbejdere, således at det omkring årsskiftet 1981/82 omfattede i alt ca. 80 medarbejdere. I Energistyrelsen udvidedes antallet af kontorenheder fra 5 medio 1980 til 9 enheder. Ved årsskiftet 1981/82 bestod styrelsen af ca. 150 medarbejdere.

Denne kapacitetsforøgelse var én af de helt nødvendige forudsætninger for at den centrale energiadministration, i praksis primært Energistyrelsen, i langt højere grad end tidligere kunne gå ind i en aktiv planlægnings- og analyseindsats omkring naturgasprojektet. I særdeleshed kan nævnes analyser og beregninger som led i arbejdet med *Energiplan 81* (EP-81) og gennemførelsen af den såkaldte ajourføring af naturgasprojektet (se herom nedenfor).

Også D.O.N.G. og de regionale naturgasselskaber undergik i perioden ultimo 1980 til medio 1982 organisatorisk-administrative udviklinger med markante kapacitetsforøgelser til følge. Et meget væsentligt led heri var selskabernes tilknytning af stabe af såkaldte "huskonsulenter" (rådgivende firmaer). Også for selskabernes vedkommende skabtes hermed bedre basis for varetagelse af analyse- og planlægningsopgaver, herunder medvirken i – og indflydelse på – det tidligere nævnte "ajourføringsarbejde".

I særdeleshed må endvidere nævnes et bidrag til beslutningsgrundlag, som blev udarbejdet af D.O.N.G. og offentliggjort primo 1982. Dette udspil havde klart til hensigt at fremtvinge en politisk stillingtagen til visse af de hovedproblemer, som selskabet fandt uholdbare. At D.O.N.G. fremlagde denne statusrapport ad flere veje samtidig, dvs. ikke først gennem Energiministeriet, kan underbygge indtrykket af en stor organisation med kapacitet og vilje til selvstændig handling.

### **Tidsfaktoren**

1982 var året, hvor naturgassen i praksis skulle begynde at strømme i de tekniske anlæg, og hvor de første forbrugere skulle modtage – og betale for – naturgassen. Det drejede sig om det syd- og sønderjyske område, hvor det såkaldte Ruhrgasprojekt var iværksat tidligere på grundlag af D.O.N.G.s aftale med det tyske Ruhrgas A/G om leverancer af begrænsede gasmængder over landegrænsen fra 1. oktober 1982. Målet var at etablere en tidlig naturgasforsyning af visse geografiske områder i Syd- og Sønderjylland, således at erfaringerne herfra kunne videregives til gavn for hele projektets fremdrift. Hensigten var samtidig at søge naturgasmarkedet opbygget så jævnt som muligt ved hjælp af en tidlig start.

På flere måder var Ruhrgasprojektet og de hermed forbundne erfaringer med til at skabe fornyet pres på regering og Folketing for at tage nye beslutninger. Først og fremmest betød datoen 1. oktober 1982, at der var stigende og stærkt behov for at få afklaret og fastlagt forbrugerpriser på naturgassen. Og ud over forbrugerpolitikken

hele perioden, som prægedes af stadig dybere generel økonomisk krise. Dette indebar i sig selv mindre energiforbrug til fremstillingsvirksomhed mv. Erkendelse og bearbejdning af disse ændringer var udgangspunktet for Folketingets beslutning medio 1982 om at udvide projektet.

### *Parlamentarisk situation*

I 1981 og begyndelsen af 1982 intensiveredes den offentlige debat om naturgasprojektets økonomi. Baggrunden herfor var primært, at stadig større dele af det samlede anlægsprojekt blev virkeliggjort, og at det viste sig at være dyrere end forudsat, i hvert fald for de regionale og lokale anlægsinvesteringers vedkommende. Hertil kom en voksende bekymring for, om projektet ville kunne hjembringe de forventede indtægter på de forudsatte tidsterminer. Dvs. usikkerhed om de faktiske muligheder for salg af naturgassen, blandt andet i lyset af de konstaterede generelle energibesparelser.

Offentligheden og Folketinget var løbende orienteret om disse forhold, deis som resultat af varmeplanlægningen, dels som resultat af et stadigt stærkere modsætningsforhold mellem D.O.N.G. og det regionale naturgasselskab Naturgas Syd I/S. Disse modsætninger slog gentagne gange ud i blandt andet offentlig avispolemik mellem selskaberne. Modsætningsforholdet var i væsentlig udstrækning knyttet til de daværende kontraktlige relationer mellem D.O.N.G. og Naturgas Syd (den såkaldte rammeaftale). Ifølge denne kontrakt affødte bestemte dispositioner i det regionale selskab automatisk økonomiske konsekvenser for D.O.N.G. Udløsningen af disse konsekvenser skete via såkaldte "delaftaler". Uenigheder om anlægs- og driftsstrategi måtte derfor nødvendigvis – på grund af karakteren af de indbyrdes økonomiske relationer – give sig udslag i dybtgående konflikter.

Parlamentariske udspil kom ad to veje og på forskellige tidspunkter. Regeringen (S) fremsatte den 26. februar 1982 forslag til folketingsbeslutning om en geografisk udvidelse af naturgasprojektet. I de parlamentariske forhandlinger herom blev forslaget inddraget i bredere drøftelser af mulige tiltag, som formodedes at kunne bidrage til en samfundsmæssig set fordelagtig gennemførelse af naturgasprojektet. Som led heri spillede Det radikale Venstre (RV) ud med et forslag til folketingsbeslutning den 29. april 1982 om maksimalpriser på forbrugerprisen på naturgas. Dette forslag fremprovokerede et egentligt lovforslag fra regeringen om ændring af prisbestemmelserne i *Lov om varmforsyning*.

I den løbende forhandling i Folketinget tegnede der sig et forligsmønster omfattende Socialdemokratiet, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti. Set i lyset af disse partiers oprindelige positioner i den pågældende folketingssamling kan det siges, at det resulterende kompromis indebar, at regeringspartiet fik støtte til forslaget om udvidelse af projektet, mens Radikale Venstre kom igennem med forslaget om maksimalpriser på naturgas til individuelle forbrugere. Samtidig opnåede Socialistisk Folkeparti støtte til en styrkelse af de lokale medbestemmelsesmuligheder i naturgas- og varmeplanlægningen, herunder øget inddragelse af offentligheden lokalt.

trængte generelle afsætningspolitiske problemer sig på med voksende styrke. Netop Ruhrgasprojektet og den hertil hørende varmeplanlægning havde illustreret, at væsentlige forudsætninger havde ændret sig betydeligt, idet man konstaterede faldende gennemsnitligt energiforbrug til boligopvarmning, faldende nybyggeri, stigende investeringsomfang og fald i olie-/energiefterspørgsel på grund af lavkonjunktoren.

### **Formelt beslutningsgrundlag**

I løbet af foråret 1981 fik Energistyrelsen og Energiministeriets departement klart indtryk af, at en række af de væsentlige forudsætninger, hvorpå naturgasprojektet byggede, var under stærk ændring. For at sikre en løbende analyse og opfølgning af udviklingstendenserne iværksatte Energiministeriet i sommeren 1981 den såkaldte ajourføring af naturgasprojektet. Analysearbejdet, som fandt sted i Energistyrelsen, involverede samtlige naturgasselskaber og sigtede mod en samfundsøkonomisk totalvurdering af naturgasprojektet.

Resultaterne af ajourføringsarbejdet forelå sammenfattet den 10. maj 1982 i Energi-styrelsens rapport *Ajourføring af det danske naturgasprojekt, Statusrapport, april 1982*. Skønt oprindeligt næppe målrettet mod at danne grundlag for beslutning om udvidelse af naturgasprojektet blev ajourføringen utvivlsomt den afgørende basis herfor. I rapporten konkluderedes blandt andet, at det ville være samfundsøkonomisk fordelagtigt at udvide naturgasprojektets geografiske og investeringsmæssige rammer således, at et større potentielt marked kunne inddrages i naturgasplanlægningen.

Der forelå ganske vist lignende analyser og beregningsresultater i forbindelse med *Energiplan 81* (EP-81). Disse resultater lå umiddelbart til grund for fremsættelsen den 26. februar 1982 af energiministerens forslag til folketingsbeslutning om en udvidelse af naturgasprojektet. På især to punkter adskilte EP-81-beregningerne og ajourføringsarbejdet sig afgørende fra hinanden – punkter, som begrundet, hvorfor ajourføringen måtte blive det udslagsgivende beslutningsgrundlag.

For det første byggede ajourføringen på det mest aktuelle og erfaringsbaserede datagrundlag, idet analyserne i videst mulig udstrækning blev baseret på faktuelle oplysninger produceret som led i den pågående varmeplanlægning i kommuner og amtskommuner. I EP-81-arbejdet havde man været henvist til gennemførelse af beregninger/analyser på mere standardiserede/"gennemsnitlige" forudsætninger.

For det andet indebar selve tilrettelæggelsen af ajourføringen, at naturgasselskaberne, herunder D.O.N.G., direkte blev inddraget i analysearbejdet. Det medførte, at analyseresultaterne havde accept fra alle dele af den samlede naturgasorganisation – en konsensus, der måtte betragtes som særdeles væsentlig i en situation, hvor der ellers var tale om betydelig usikkerhed og konflikt om projektet. Derimod synes Energistyrelsen og Energiministeriet hverken ved denne eller andre lejligheder at have fremtvunget policy-analyser eller bidrag hertil i henhold til energimyndighedernes formelle tilsynsbeføjelser overfor D.O.N.G. efter *Lov om naturgasforsyning*.

Som nævnt under afsnittet om den parlamentariske situation blev spørgsmålet om en udvidelse af naturgasprojektet – i Folketingets forhandlinger – kædet sammen med pris- og forbrugerpolitiske spørgsmål samt spørgsmålet om den fremtidige tilrettelæggelse af varmeforsyningsplanlægningen. Disse sidste problemstillinger blev behandlet

af Folketinget og Folketingets Energipolitiske Udvalg (FEPU) uden særlige beslutningsgrundlag i formel forstand (udredninger eller lignende).

### *Afgørelsen*

De resulterende beslutninger blev truffet sammenhængende i begyndelsen af juni 1982 med støtte fra Socialdemokratiet, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Venstresocialisterne. Beslutningerne omfattede:

- Udvidelse af naturgasprojektets geografiske og investeringsmæssige rammer, blandt andet således at det midt- og nordjyske område kunne inddrages i naturgasplanlægningen.
- Fastsættelse af maksimalpriser for naturgas til opvarmningsformål, dvs. lovfæstelse af, at naturgasprisen hos forbrugerne ikke kan overstige den pris, som alternativt skulle betales for en tilsvarende mængde olie.
- Legalisering af prisdifferentiering, således at der kan fastsættes forskellige priser til forskellige forbrugere eller grupper af forbrugere og til forskellige geografiske områder. I sammenhæng hermed endvidere lovfæstelse af, at D.O.N.G. og de regionale naturgasselskaber indbyrdes skulle aftale bindende videresalgs- og forbrugerpriser.

Beslutningen om udvidelse af projektet kunne på én gang bidrage positivt til det samlede projekts økonomi og være legitimation for imødekommelse af politiske/regionalpolitiske ønsker om indførelse af naturgas i Midt- og Nordjylland. Begge motiver trak i denne situation i samme retning.

Beslutningen om loft over naturgasprisen til individuelle varmforsyningsformål havde klart til hensigt at skabe sikkerhed for den enkelte forbruger ved en overgang til naturgas, idet det samtidig blev tydeligt fremhævet i folketingsdebatten, at eventuelle underskud for projektet som helhed i givet fald skulle dækkes af statskassen.

Beslutningen om prisdifferentiering samt bindende videresalgspriser havde det erklærede sigte at skabe grundlag for en såkaldt "enhedspræget markedsføring" af naturgassen. Med disse bestemmelser blev der primært lagt et forhandlingsmæssigt pres på naturgasselskaberne. Sigtet var, at selskaberne indbyrdes skulle etablere eller ændre de indbyrdes kontraktforhold, således at der reelt blev tale om én fælles markedsføringsindsats med hensyn til såvel aktiviteter som priser.

I tilknytning til disse beslutninger blev der truffet yderligere to væsentlige afgørelser. Energiministeren og flertallet i Folketingets Energipolitiske Udvalg (FEPU) gav udtryk for, at den forestående varmeplanlægning, herunder planlægning for naturgasforsyning i Midt- og Nordjylland, som hovedregel skulle finde sted inden for rammerne af de generelle planlægningsbestemmelser i *lov om varmforsyning*. Det betød et løfte om i væsentlig grad at decentralisere planlægningen og samtidig at tilrettelægge planlægningen således, at der efter behov kunne ske en tidsmæssig, emnemæssig og geografisk opdeling af planlægningsarbejdet.

Endelig tog energiministeren på det organisatoriske plan initiativ til dannelse af et såkaldt *kontaktudvalg* med deltagelse af energiministeren, finansministeren, indenrigsministeren, formændene for Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen,

D.O.N.G., KOMGAS I/S og formændene for de fem regionale naturgasselskaber samt en repræsentant for Københavns kommune.

Kontaktudvalgets opgaver skulle være "... at koordinere bestræbelserne for at gennemføre naturgasprojektet på økonomisk forsvarlig vis såvel for samfundet som for de implicerede selskaber og forbrugere". Forud herfor var formanden for de regionale selskabers fælles organ, KOMGAS, indtrådt i bestyrelsen for D.O.N.G. på energiministerens foranledning. Samtidig gav energiministeren udtryk for, at man med disse foranstaltninger begrænsede sig til løsning af de mest påtrængende spørgsmål. Derimod undlod man eksempelvis at gå dybere ind i eventuelle omstruktureringer af projektets organisatoriske forudsætninger og rammer.

### **Bemyndigelsesbestemmelser til energiministeren ved ændring af lov om varmforsyning, 1983**

I juni 1983 skred Folketing og regering atter til handling med nye beslutninger vedrørende naturgasprojektet. Problemstillingen syntes stadig generelt at omfatte vanskeligheder med at "styre gasprojektet" – hvad enten der taltes om aktuelle eller forventede forhold.

### ***International situation***

Det internationale oliemarked skiftede i 1982-83 karakter fra sælgers til købers marked. Energibesparelser i de store industrialiserede, olieimporterende lande i Vesteuropa og Nordamerika slog for alvor igennem som vigende efterspørgsel. Årsagerne var utvivlsomt at finde i den kombinerede effekt af energibesparelser hos de enkelte forbrugere – blandt andet som reaktion på det høje olieprisniveau – og fald i erhvervslivets olieefterspørgsel som følge af den internationale økonomiske krise.

Umiddelbart kunne man tro, at denne ændring i de ydre vilkår for dansk energipolitik ville blive modtaget med tilfredshed af alle parter. Det var ikke tilfældet. I relation til energisparepolitikken kunne faldende oliepriser vise sig særdeles uheldige. Den tilsvarende negative virkning kunne tænkes i forhold til både de samfunds- og privatøkonomiske fordele ved øget anvendelse af lokale, ofte stedbundne, energiresourcer som overskudsvarme, affald, halm og træ.

Også for naturgasprojektet var faldende oliepriser et negativt forhold, idet naturgaspriserne dermed også ville falde på grund af bindingen til olieprisdannelsen. Dette ville bevirke faldende indtægter for projektet som helhed, uden at for eksempel investerings- og driftsomkostninger kunne forventes at falde tilsvarende, om overhovedet. I et – måske kortsigtet – perspektiv kunne naturgasprojektet siges at være under et nyt dobbelt pres: dels udsigten til vigende indtægter for projektet, dels en "afdramatisering" af olieforsyningssituationen, dvs. umiddelbart ringere tilskyndelse til at lægge vægt på den nationale forsyningssikkerhed, som var en af begrundelserne for at gennemføre naturgasprojektet.



### *Parlamentarisk situation*

Den mest iøjnefaldende ændring i de parlamentariske forhold i perioden mellem beslutningerne i foråret 1982 og bemyndigelseslovgivningen i forårssamlingen 1983 indtraf med den socialdemokratiske regerings afgang i september 1982 og den påfølgende dannelse af en borgerlig regering baseret på Det konservative Folkeparti, Venstre, Kristeligt Folkeparti og Centrum-Demokraterne. Energiministerposten blev overtaget af Venstre (Knud Enggaard), som dermed atter – efter tre års pause – fik regeringsansvar for naturgasprojektets gennemførelse.

Regeringsskiftet fik ikke umiddelbart større konsekvenser hverken for energipolitikken generelt eller for naturgasprojektet set for sig. Kontinuiteten blev blandt andet bekræftet ved regeringens energipolitiske redegørelse afgivet til Folketinget i foråret 1983 (ER-83). Betegnende for situationen var, at oppositionens største parti – nu Socialdemokratiet – ikke fandt grundlag for at angribe de energipolitiske retningslinjer, men koncentrerede sine synspunkter om regeringens og den ny energiministers aktivitetsniveau, som blev stærkt kritiseret for at være utilstrækkeligt til at sikre gennemførelsen af energimålsætningerne. Herudover er det værd at bemærke, at Det konservative Folkeparti som part i fireparti-regeringen nu for første gang gik ind i et direkte parlamentarisk medansvar for naturgasprojektet.

Hen på foråret 1983 fremsatte Socialdemokratiet forslag om ændring af prisbestemmelserne i *lov om varmforsyning*. Ændringsforslaget gik ud på at præcisere prisbestemmelserne således, at de forskellige naturgasselskaber i større udstrækning skulle fungere som en enhed, hvad angår priser på naturgassen. Endvidere gik ændringsforslaget ud på helt at overlade salget af gas til storforbrugere (industri, varmeværker mv.) til D.O.N.G., dvs. afskære de regionale selskaber fra denne aktivitet.

Den motiverende årsag bag Socialdemokratiets udspil måtte umiddelbart ses i en opblussen af modsætningsforholdet mellem D.O.N.G. og Naturgas Syd. Striden mellem selskaberne stod om vilkårene for salg af naturgas til store kunder. Naturgas Syd indgik i februar 1983 aftaler med visse fjernvarmeværker om naturgasleverancer på vilkår, som D.O.N.G. anså for uacceptable og i strid med det gældende aftaleforhold mellem D.O.N.G. og Naturgas Syd. Senere på foråret 1983 indgik Naturgas Syd endvidere en generel aftale med Industrirådet om betingelserne for fremtidige naturgasleverancer til større virksomheder. Også denne aftale blev afvist af D.O.N.G. som uacceptabel for naturgasprojektet som helhed.

### *Aktiviteter og administrative ressourcer*

Der var i perioden 1982-83 tale om en betydelig stabilitet i den organisatorisk-administrative opbygning og udvikling i såvel Energiministeriets område (departement og styrelse) som i naturgasselskaberne. Den isoleret set mest omfattende ændring fandt sted i det regionale selskab Naturgas Midt/Nord på baggrund af 1982-beslutningen i Folketinget om at udvide projektet. Selskabet blev således i november 1982 omdannet til operativt fordelingsselskab, hvorefter den organisatorisk-administrative udvidelse tog fart. Men perioden var basalt karakteriseret ved, at de forskellige aktører anvendte hver deres foreliggende ressourcer til at gøre synspunkter gældende på forskellig vis.

Energiministeriet og Energistyrelsen fortsatte bestræbelserne på – i forlængelse af ajourføringsarbejdet – at koordinere og integrere selskaberne i langsigtede, fælles og dermed ”gennemsigtige” og ensartede analyse- og beregningsmetoder. Sigtet hermed var – på samfundsøkonomiske kriterier – at tilvejebringe et fælles beslutningsgrundlag for selskabernes udbygningsplanlægning og samtidig at sikre sammenhængen mellem naturgasplanlægningen og varmeplanlægningen iøvrigt. I denne forbindelse aftaltes fremgangsmåder og kriterier for den indbyrdes prioritering af mulige ledningsstrækningers udbygning. Det blev samtidig besluttet, at der med jævne mellemrum skulle udarbejdes en redegørelse for projektets samlede status. Til støtte for den overordnede styring besluttede Energiministerien at etablere et egentligt naturgassekretariat i departementet. Herved blev såvel visse opgaver som personaleressourcer flyttet fra Energistyrelsen til departementet.

Den første naturgasredegørelse, som forelå primo februar 1982, beskrev forskellige mulige udformninger af naturgasprojektet som helhed ud fra principper om, at den marginale fordel ved yderligere udbygning af nettet skulle være ens overalt i landet. Det synlige resultat af *Naturgasredegørelse I* var Energiministeriets beslutning om en vis udvidelse af de overordnede investeringsrammer for projektet. Endvidere dannede redegørelsen i nogen udstrækning baggrund for Energiministeriets fastsættelse af forudsætninger for den videre kommunale og regionale varmeplanlægning. Da redegørelsen iøvrigt baserede sig på omtrent samme datagrundlag som ajourføringen (jfr. ovenfor) kunne det ikke undre, at resultaterne med hensyn til projektets totaløkonomi stort set var uændrede.

Også D.O.N.G. fremlagde nye analyser af projektet og forslag til handling. Selskabet pegede i april 1983 på, at det totale projekts forventede forrentning var faldet i det seneste år på grund af de faldende oliepriser og ikke mindst på grund af stærkt reducerede skøn over det forventede salg af gas til storforbrugere. Konfliktfladerne til Naturgas Syd blev stærkt fremhævet som ødelæggende for projektet. D.O.N.G.s forslag til problemløsning gik væsentligst ud på at forcere salget af gas til storforbrugere på individuelle kontrakter og at centralisere denne aktivitet i D.O.N.G. Der var med andre ord stor overensstemmelse mellem D.O.N.G.s analyse og handlingsforslag og det af Socialdemokratiet fremsatte lovforslag.

### **Tidsfaktoren**

Der kan næppe peges på specifikke enkeltbegivenheder, som fremtvang nye overordnede beslutninger vedrørende naturgasprojektet i foråret 1983. Derimod er der solidt belæg for at hævde, at en modstilling mellem projektets fundamentale tidsplaner på den ene side og projektets faktiske udvikling på den anden side ville skabe en situation, der var ”moden” til nye beslutninger.

For det første nærmede tidspunktet sig hastigt for den mere omfattende tekniske idriftsættelse af anlægssystemerne. For det andet skulle naturgas fra Nordsøen ifølge aftalen mellem D.O.N.G. og D.U.C. begynde at strømme senest 1. oktober 1984; og derefter i hastigt stigende omfang. Og for det tredje var der nu kun kort tid tilbage til for alvor at få sikker gang i salget af gas til fjernvarme/blokvarmecentraler og til industrien, som efter de oprindelige og stadigt aktuelle forudsætninger skulle aftage op mod  $\frac{2}{3}$  af gasmængderne!

Kun på varmforsyningsområdet, dvs. afsætningen til individuelle boliger, syntes forholdene rimeligt afklarede, såvel planlægningsmæssigt som faktisk med hensyn til afsætningen. De indtil da opnåede erfaringer omkring omfanget af og tempoet for tilslutning af denne kundekategori havde været acceptable og svarende til forudsætningerne. Erfaringerne stammede overvejende fra Naturgas Syds område.

### ***Det formelle beslutningsgrundlag***

De nævnte analyser og redegørelser udarbejdet af henholdsvis Energistyrelsen i samarbejde med selskaberne (*Naturgasredegørelse I*) og af D.O.N.G. (*Naturgasplan april 1983*) kan hver for sig betragtes som dele af grundlaget for regeringens og Folketingets beslutninger. Herudover synes der ikke at være produceret/fremlagt mere specifikke grundlag, for eksempel mere dybtgående analyser af hvilke styringsmidler, det i den aktuelle situation kunne være hensigtsmæssigt at bringe i anvendelse. Ej heller synes der at være fremlagt egentlige analyser af, hvor eller på hvilket niveau i det politisk-administrative system eventuelle nye eller ændrede styringskompetencer og -mekanismer burde placeres. En sandsynlig årsag hertil kan have været det helt umiddelbare tidspres, som opstod som følge af oppositionens (Socialdemokratiets) lovforslagsinitiativ.

### ***Afgørelsen***

Regeringspartierne var ikke indstillet på at acceptere Socialdemokratiets forslag. Ganske vist var man enige i behovet for nye indgreb, men det faldt ikke i regeringspartiernes smag at stille sig bag stærkere beføjelser til statsselskabet D.O.N.G. Det ville være ensbetydende med en formaliseret centralisering af et opgaveområde, som hidtil primært havde været de regionale selskabers kompetence.

Nogle uger efter Socialdemokratiets fremsættelse af lovforslag spillede regeringen ud med et alternativt forslag, som gik ud på midlertidigt at bemyndige energiministeren til at gribe regulerende ind i en række væsentlige forhold omkring naturgasprojektets gennemførelse. Det drejede sig om udbygning af naturgasnettet og om forsyningspligt, herunder planlægning for styring af virksomhedernes omkostninger, godkendelse af ensartede, landsdækkende retningslinjer for salg af gas til storforbrugere og om pligt for selskaberne til at meddele alle nødvendige oplysninger.

Resultatet blev et bredt forlig mellem regeringspartierne og Socialdemokratiet samt Radikale Venstre om en lovændring, som i det væsentligste integrerede de to lovforslags indhold. Tidsbegrænsningen i de foreslåede beføjelser var nu fjernet. Resultatet var derfor, at energiministeren blev udstyret med meget omfattende beføjelser til at gribe diskretionært ind i forhold af betydning for projektets realisering. Dermed blev det endelige ansvar også placeret hos energiministeren.

Det var bemærkelsesværdigt, at energiministeren ved den afgørende forhandling i Folketinget klart gav udtryk for ulyst til at anvende beføjelserne aktivt. Deres blotte eksistens og mulige anvendelse skulle motivere naturgasselskaberne til selv at løse problemerne i fællesskab. Energiministerens samlede udtalelser syntes at beskræfte nogle væsentlige forhold, nemlig:

- at der ikke forelå specifikke policy-analyser som grundlag for beslutningerne eller lovgivningen, der mandede ud i de omtalte bemyndigelsesbeføjelser;
- at regeringen tilsyneladende ikke havde gennemtænkt forestillinger om, hvorledes beføjelserne eventuelt skulle anvendes;
- at regeringen erkendte et behov for undersøgelser af adskillige emner vedrørende naturgasprojektet såvel som undersøgelser af projektet i sin helhed; og
- at regeringen iøvrigt ikke på dette tidspunkt havde besluttet sig for om sådanne undersøgelser/analyser skulle sættes i værk.

Samtidig med den omtalte bemyndigelseslovgivning behandlede og vedtog Folketinget en ny såkaldt DONG-lov, *Lov om Dansk Olie og Naturgas A/S m.v.*, juni 1983. Denne lovgivning lagde rammer om styringen af D.O.N.G., blandt andet ved etablering af et tilsynsførende repræsentantskab bestående af et mindretal af medlemmer repræsenterende folketingspartier og et flertal af repræsentanter direkte repræsenterende generalforsamlingen (i realiteten energiministeren). Som led i denne tilsynsfunktion blev D.O.N.G. forpligtet til regelmæssigt at fremlægge koncernregnskaber samt redegørelser for planlagte aktiviteter.

Intentionen med denne lov var utvivlsomt især at sikre en dybere parlamentarisk indsigt og kontrol med statsselskabet. Modstykket hertil er imidlertid, at selskabet samtidig fik direkte og legitim adgang til Folketinget, dvs. indflydelsesmulighed. Herigennem kan der ske ændringer i det relative styrkeforhold mellem D.O.N.G. og andre aktører som regering, Folketing, regionale selskaber, Energiministerium, Energistyrelse, aftager-/brugerinteresser, etc. etc.

#### **Beslutning om kapitaltilførsel samt førsteprioritet til indenlandske ressourcer, 1984/85**

I slutningen af 1983 fik D.O.N.G. ny ledelse. Herved signalerede regeringen et kurskifte for naturgasprojektets gennemførelse. Ledelsesskiftet synes at have medført et stærkt forøget forhandlings- og politiklægningsinitiativ hos D.O.N.G. Samtidig var der udsigt til vigende indtægter for naturgasprojektet på grund af de drastisk faldende oliepriser. Den parlamentariske situation efter bemyndigelseslovgivningen medio 1983 var stort set uændret.

#### **Aktiviteter og administrative ressourcer**

Omfanget af de planlægningsadministrative ressourcer hos de centrale energimyndigheder forblev stort set uændrede i tidsrummet 1983-85, men blev i højere grad centraliseret i departementet med oprettelsen af det særlige naturgassekretariat. I naturgas-selskaberne, herunder D.O.N.G., fortsatte imidlertid udbygningen af den administrative kapacitet, i øvrigt blandt andet gennem personalerekruttering fra myndighedsregi. Alt i alt vandt selskaberne utvivlsomt både absolut og relativ styrke i denne periode.

I efteråret 1984 skulle naturgassen begynde at strømme fra felter i det danske Nordsøområde. Projektets "nedtællingsperiode" var ved at løbe ud. Samtidig kunne

det konstateres, at det tekniske anlægsprogram forløb upåklageligt, faktisk forud for tidsplanen. Men afsætningen af naturgassen tegnede sig stadig mere usikker.

### *Det formelle beslutningsgrundlag*

Både Energiministeriet og D.O.N.G. stod bag væsentlige dele af det samlede grundlag for nye overordnede beslutninger i april 1984. Som noget nyt iværksatte energiministeriet i efteråret 1983 to undersøgelser, som dels tog sigte på direkte at kunne indgå i grundlaget for den videre politikudformning, dels blev henlagt til principielt uafhængige instanser uden for ministeriets område og uden for naturgasselskabernes regi.

Et uafhængigt tremandsudvalg afgav et kortfattet rådgivende notat ultimo februar 1984. Udvalget gav blandt andet udtryk for, at den intense debat om projektets rentabilitet måtte vige til fordel for fremadrettede beslutninger med sigte på udnyttelse af allerede foretagne investeringer. I sammenhæng hermed betonedes udvalget især de salgsfremmende aktiviteterets betydning. I øvrigt gav udvalget støtte til en række foranstaltninger, som allerede var besluttet eller iværksat. Udvalgets rapportering havde derfor snarere legitimerende end egentlig aktiverende karakter.

Mens tremandsudvalget arbejdede var et andet analysearbejde igangsat på energiministerens foranledning. Baggrunden herfor var i øvrigt et handlingsprogram besluttet af regeringens koordinationsudvalg, medio september 1983. Analysearbejdet blev rekvireret hos et revisionsfirma, som fik til opgave at revurdere naturgasselskabernes langtidsbudgetter med henblik på at vurdere projektøkonomien og stille forslag til forbedringer. Analyseresultaterne blev afgivet og offentliggjort i slutningen af januar 1984 – dvs. før tremandsudvalgets rapportering – og må også af denne grund antages at have påvirket ministeriets politiklægning mere direkte og med større vægt.

Det er bemærkelsesværdigt, at revisionsfirmaets analyse rakte videre end budgetmæssige vurderinger i snæver forstand. Rapporten mandede ud i et sæt af anbefalinger vedrørende såvel projektets samlede organisation og styring som aktiviteterne i forbindelse med markedsføring (salg) af naturgassen. Også nogle af revisionsfirmaets anbefalinger var i nogen udstrækning iværksat allerede før analysens offentliggørelse. Først og fremmest var dets anbefaling om etablering af en fælles koncernledelse baseret på kommunerne og staten i fællesskab søgt virkeliggjort gennem oprettelse af den såkaldte "formandsgruppe" (formændene for hvert af de regionale naturgasselskaber og for D.O.N.G.).

Med betydelig direkte gennemslagskraft indgik imidlertid D.O.N.G.s statusnotat og nyvurdering af naturgasprojektet, primo april 1984. D.O.N.G. fremlagde vurderinger og beregninger baseret på markant reducerede salgsforventninger, dvs. antagelser om betydeligt langsommere markedsopbygning og alt i alt mindre marked for naturgas end forudsat i hele perioden fra og med hovedprojektets vedtagelse i 1979. Analysen pegede på et stærkt forøget kapitalbehov samt nødvendigheden af øget alternativ afsætning, herunder eksport samt gasfyring i elværker.

### *Afgørelsen*

Afgørelsen faldt blot få dage efter D.O.N.G.s offentliggørelse af sin "radikale" nyvurdering af naturgasprojektets økonomi, i form af et politisk forlig mellem regeringen og Socialdemokratiet. Forliget indebar beslutning om:

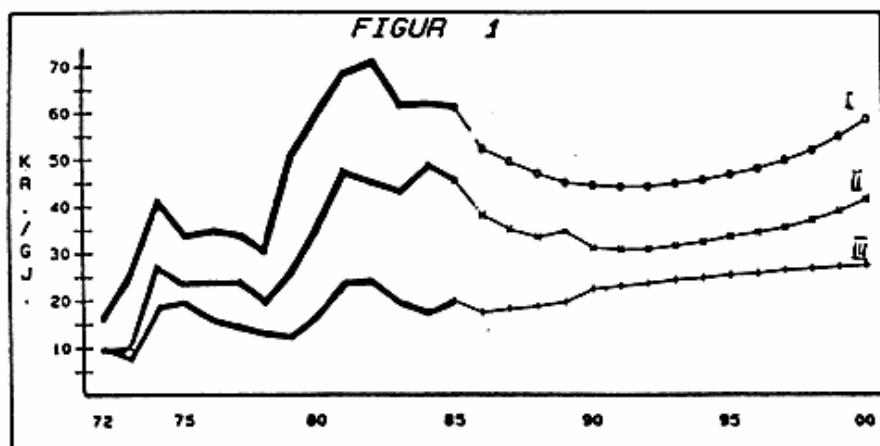
- at tilføre projektet kapitalindskud på knapt 400 mill. kr. hvert år i perioden til 2005 (den oprindelige afskrivningsperiode for projektet),
- at ombygge enkelte kraftværker til kombineret gas- og kulfyring med sigte på at aftage "overskydende" gasmængder, og
- at intensivere varmeplanlægningen mest muligt og give førsteprioritet til anvendelse af naturgas og andre indenlandske energiresourcer, på bekostning af først og fremmest kulfyring.

I den politisk-administrative opfølgning af april 1984-forliget iværksattes i realiteten et midlertidigt stop for omlægning til kulanvendelse i kollektive varmforsyningsanlæg. Dette "kul-stop" blev fra foråret 1985 videreført som permanent foranstaltning.

### Sammenfattende bemærkninger

Den internationale energisituation optræder som et ydre givet vilkår for danske energipolitiske beslutninger. Nedenstående figur over importpriser for olieprodukter illustrerer nogle væsentlige træk heri. Landets valutaudgifter til olie køb har i store træk fulgt de viste pristendenser. Dette ydre vilkår syntes at påvirke *politisk* mest direkte i forbindelse med den principielle beslutning i 1979 om indførelse af naturgas i Danmark som led i opbygningen af et flerstrengt forsyningssystem. Senere i den betragtede periode syntes den internationale energipolitiske situation snarere at blive opfattet som en rent (national-)økonomisk parameter i den danske energipolitik. Det energiforsyningspolitiske aspekt overlejreredes så at sige af energianvendelsens samfundsøkonomiske vægt. Denne tendens til officielt skift i perceptionen af den internationale energipolitiske situation modsvarede i øvrigt af en stadig mere økonomiorienteret synsvinkel på naturgasprojektet.

Figur 1. Importpriser for let (I) og tung (II) fyringsolie og for kul (III). Faktisk prisudvikling indtil 1985 og 1985-fremskrivning af prisudviklingstendenser.



Den indenlandske, parlamentariske situation med hensyn til naturgasindførelsen har forandret sig betydeligt i periodens løb. Tendensen har været, at projektet – uanset gentagne og undertiden heftige debatter i Folketinget og i offentligheden generelt –



har vundet stigende parlamentarisk tilslutning. Ved projektets vedtagelse i 1979 var højrefløjen imod projektet, som dog sikredes ved, at partiet Venstre – som regeringsbærende – tøvende lod sig gøre medansvarlig. Da Venstre positivt vedstod projektet, også efter at partiet var kommet i opposition, syntes den parlamentariske støtte til naturgasprojektet at være overbevisende. Et maksimum af parlamentarisk opbakning til projektets gennemførelse kunne noteres i december 1983, hvor samtlige partier, undtagen Fremskridtspartiet, i forbindelse med en forespørgselsdebat forholdt sig positive til projektet. Når projektet på trods heraf alligevel gang på gang i periodens løb var genstand for omfattende debat i Folketinget, kan det ses som udtryk for, at partierne i vid udstrækning var enige om målet, men vurderede midlerne – projektgennemførelsen – temmelig forskelligt. I den forbindelse kan det have indvirket på partiernes adfærd, at den brede offentlighed ikke syntes at nære stor tiltro til projektet. Ifølge OBSERVA-opinionsundersøgelser var tilliden til projektets økonomi og styring ganske ringe. Det er dog lige så sandsynligt, at netop partiernes tilbøjelighed til primært at hæfte sig ved projektøkonomien har medvirket til, at offentligheden tvivlede på projektet.

*Tabel 1. Befolkningens holdninger til naturgasprojektet.*

<i>NATURGAS (oversigtstabel)</i>						
Vil De i dag, hvis det gjaldt Deres egen bolig, sige ja eller nej til naturgas?						
	Ja til naturgas  pct.	Nej til naturgas  pct.	Ved ikke  pct.	Har ikke indflydelse herpå pct.	Har naturgas opvarmning pct.	I alt  pct.
15/3-1982	9	33	39	19		100
14/3-1983	17	41	27	15	–	100
12/3-1984	18	39	32	10	1	100
Føler De, at der administreres samfundsøkonomisk betryggende med naturgassen?						
	Ja pct.	Nej pct.	Ved ikke pct.	I alt pct.		
15/3-1982	7	50	43	100		
14/3-1983	11	49	40	100		
12/3-1984	11	47	42	100		

*Kilde: Observa, 1981-1984.*

*Den organisatorisk-administrative opbygning* hos de primære aktører i beslutningsprocesserne var meget betydelig i periodens løb. Med i dette billede hører, at de forskellige naturgasselskaber valgte at støtte sig til rådgivende firmaer af ofte betydelig kapacitet og med vidt forskellige internationale samarbejdspartnere i ryggen (hollandske, tyske, canadiske, franske, etc.). Denne organisatorisk-administrative ekspansion var utvivlsomt en medvirkende betingelse for, at der gang på gang kunne fremlægges nye

analyser vedrørende projektet. Samtidig var netop aktørernes opbygning udtryk for indbyrdes magtkamp på et stadigt højere niveau af faglig og politisk kapacitet.

Det er vanskeligt at fastslå nogen éntydig tendens i udviklingen af aktørernes indbyrdes eller relative magt- og indflydelsesforhold. Visse forhold antyder en relativt voksende indflydelse hos statsselskabet D.O.N.G. i forhold til såvel de regionale naturgasselskaber som de centrale energimyndigheder. Dels blev konflikten mellem D.O.N.G. og Naturgas Syd afviklet gennem forhandling, hvorved det regionale selskab i overensstemmelse med D.O.N.G.s ønske tiltrådte samme samarbejdsgrundlag som de øvrige selskaber. D.O.N.G. fik i denne forhandling direkte støtte af regeringen, blandt andet ved tilkendegivelser om, at alternativet til en forhandlingsløsning ville være et lovindgreb. D.O.N.G. fik med andre ord i denne situation forholdsvis vid adgang til at rådføre sig med regeringen. Dette mønster gentog sig i forbindelse med 1984-forliget om kapitaltilførsel mv.

*Tidsmæssige forhold og bindinger* spillede ofte ind som vigtige vilkår i beslutningerne. Den anden oliekrises gennemslag primo 1979, netop på tidspunktet for de afgørende forhandlinger om D.U.C.-D.O.N.G.-kontrakten samt forhandlinger om naturgasanlægsloven og varmemforsyningsloven, gav utvivlsomt disse forhandlinger et markant skub frem mod en forpligtende afslutning. Da D.U.C.-D.O.N.G.-kontrakten om fremtidige naturgasleverancer først var indgået i selskabsregi, kom regering og Folketing under stærkt tidspres i sine beslutninger på grund af kontraktens klausuler om politisk bekræftelse inden et fastsat tidspunkt.

Tidsfaktoren var dernæst et vigtigt element i beslutningssituationen ved forespørgselsdebatten i december 1980, idet det så at sige var "sidste udkald", inden anlægsarbejderne ville gå i gang i større – og dermed uigenkaldeligt bindende – omfang. Endelig var tidsfaktoren i det hele taget, men i stadig mere intensiv form, et afgørende vilkår for alle de drøftede beslutningsprocesser, idet datoen for ikrafttræden af den kontraktlige aftagepligt mellem D.U.C. og D.O.N.G. nærmede sig hastigt (1. oktober 1984!!!) og dermed fremtvang beslutninger.

*Det anvendte beslutningsgrundlag* i processens forløb bar præg af, at det undertiden var udarbejdet med et andet sigte for øje eller havde et indhold, der ikke altid svarede til det aktuelle behov. I visse tilfælde forelå intet egentligt beslutningsgrundlag i form af analyseresultater. Eksempelvis blev det såkaldte "ajourførings-analysearbejde" iværksat medio 1981 med sigte mod at danne grundlag for en totaløkonomisk vurdering af projektet. Skønt oprindeligt næppe målrettet mod at danne grundlag for beslutningen medio 1982 om udvidelse af naturgasprojektet, blev ajourføringen utvivlsomt den afgørende basis herfor.

Hovedparten af de analyser, som såvel myndigheder som selskaber i periodens løb udarbejdede og kastede ind som argumenter i beslutningsprocessen, var af samfundsøkonomisk indhold (overslag over investeringsomfang, opgørelser af forventede udgifter og indtægter, diskontering af disse betalingsstrømme med beregning af "nuværdier" henholdsvis "intern rente", etc.). Der var i perioden en tydelig tendens til at fokusere på projektøkonomien på bekostning af andre mål eller hensyn, jfr. tabel 2.

Derimod vedblev de organisatoriske og styringsmæssige problemstillinger at indtage en stærkt tilbagetrukket rolle i analyserne. Når det erindres, at der iøvrigt var udbredt enighed om blandt andet, at projektets forudsætninger om afsætning af gasen (markedsopbygningen) er meget stramme, at de internationale oliepriser er af

Tabel 2. Udviklingen i naturgasprojektets interne forrentning og investeringsomfang\*

	Intern forrentning	Investerings- omfang
– Energipolitisk Redegørelse 1979, Hovedprojekt (D.O.N.G.)	6 pct.	5,7 mia. kr. (1978-prisniveau)
– Forespørgselsdebat, december 1980 (ENS)	8 pct.	–
– Energiplan 81 (EM/ENS)	12 pct.	8,7 mia. kr. (1981-prisniveau)
– Ajourføring april 1982 (ENS)	5 pct.	9,4 mia. kr. (1981-prisniveau)
– Naturgasredegørelse 1, februar 1983 (ENS)	8 pct.	13 mia. kr. (1981-prisniveau)
– Naturgasplan, april 1983 (D.O.N.G.)	7 pct.	–
– ”Aprilrevisionen 1983”, september 1983 D.O.N.G.	6,3 pct.	16,5 mia. kr. (1983-prisniveau)
– Status for naturgasprojektet, april 1984 (D.O.N.G.)	2,4 pct.	18,9 mia. kr. (1984-prisniveau)
– Statusnotat for naturgasprojektet, maj 1985 (D.O.N.G.)	–	19 mia. kr. (1985-prisniveau)
* De anførte hovedtal kan <i>ikke</i> uden videre sammenlignes på grund af forskelle i anvendte beregningsforudsætninger. – Oversigten kan primært give et indtryk af analyse-hyppigheden og af tendenser.		

afgørende betydning for projektøkonomien, men ikke desto mindre udefra givne, og at organisationsstrukturen for det samlede naturgasprojekt er kompliceret, kan det undre, at der ikke blev iværksat en dybtgående og måske ”løbende” analyse netop af naturgasprojektets organisatoriske og styringsmæssige forhold og fremtidige muligheder.

Flertallet af de omhandlede analyser var kun i mindre grad orienteret mod at danne konkret beslutningsgrundlag, hvilket blandt andet kom til udtryk ved manglende klarhed omkring anbefalinger eller handlingsforslag. Nogle af de omhandlede beslutninger blev truffet uden baggrund i et egentligt analysearbejde, som kunne have belyst løsningsmulighederne og disses konsekvenser. Det gjaldt blandt andet så væsentlige beslutninger som lovgivningen om priser på naturgas (medio 1982) samt lovgivningen om de tidligere omtalte bemyndigelsesbestemmelser til energiministeren (medio 1983).

Endelig syntes ”klientforholdet” ofte uklart i forbindelse med de forskellige undersøgelser. Var analyserne rettet til energiministeren/regeringen eller til Folketinget eller til atter andre instanser/beslutningstagere? Ikke mindst syntes adressaten for

D.O.N.G.s analyser i første del af perioden at være uklar ved flere lejligheder – var det regeringen og/eller Folketinget? Uklarheden kan dog have været et tilsigtet forsøg på at opnå bredest muligt gehør for egne synspunkter.

Nogle af de trufne *afgørelser/beslutninger* kunne formentlig have vundet i kvalitet – dvs. evne til faktisk at løse væsentlige problemer – såfremt der i højere grad var blevet udarbejdet målrettede policy-analyser på de rigtige tidspunkter. Denne påstand synes nærliggende især i forbindelse med de berørte problemer vedrørende salget af naturgas, herunder prispolitikken, samt den organisatorisk-styringsmæssige kompleksitet på naturgasområdet.

Det kan forekomme påfaldende, at projekt-økonomien i snæver forstand har indtaget så fremtrædende en rolle i den energipolitiske debat og beslutningsproces, uden i øvrigt at have ført til standsning eller indskrænkning af projektet. Tværtimod besluttedes projektet fastholdt og udvidet. Dette kan tolkes som udtryk for, at projektets øvrige præmisser – blandt andet forsyningssikkerhed, miljø, beskæftigelse – trods alt har været tillagt størst vægt. Med nogen ironi kan man herudfra sige, at hoveddebatten har stået om en af projektets randbetingelser: at investeringen skulle kunne genvindes over en rimelig periode. Det fundamentale mål om at udnytte de danske gasressourcer som led i opbygningen af et flerstrengt forsyningssystem fastholdtes og det mål er i dag i stor udstrækning realiseret. Set i lyset heraf må det danske naturgasprojekt snarere karakteriseres som en succes end en fiasko.

Karakteristikken af den politiske aktivitet bliver derimod mere tvetydig. Politikerne blev på et tidspunkt fanget af investeringernes irreversibilitet og gjorde derefter meget for at forbedre projektets økonomi, mens de kun i ringe udstrækning fokuserede på projektets øvrige vilkår. En tidligere og mere målbevidst indsats på det organisatorisk-styringsmæssige område havde formentlig mindsket behovet for den efterfølgende økonomiske hjælp.

Endvidere er det spørgsmålet, om ikke de forskellige redningsaktioner for naturgasprojektet – for eksempel den øgede satsen på eksport af naturgas til Sverige – i overordentlig stor udstrækning er bestemt af snævre projektøkonomiske hensyn på bekostning af mere vidtgående energipolitiske, *ressourcemæssige* overvejelser og prioriteringer. I samme retning trækker indplaceringen af naturgas på steder, hvor kraftvarme og især indenlandske, alternative brændsler kunne benyttes, hvis det ikke lige havde været for naturgasprojektets anstrengte økonomi.

Sat på spidsen kan man sige, at politikerne kun i nogen udstrækning handlede rationelt, da de valgte midler til at forbedre projektets økonomi, og at fokuseringen på projektøkonomien ikke entydigt var energipolitisk rationel.

## Litteratur

- Budgetdepartementet (1980 ff.). *Finanslov*.  
Danmarks Statistik (1983 ff.). *Statistisk Tiårsoversigt*.  
D.O.N.G. A/S (1979/80 ff.). *Årsberetning*.  
D.O.N.G. A/S (1979). *Indstilling om indførelse af naturgas i Danmark* (bilag til Energipolitisk Redegørelse 1979).  
D.O.N.G. A/S (29. januar 1982). *Status over naturgasprojektet*.  
D.O.N.G. A/S (1983). *Naturgasplan april 1983*.

D.O.N.G.s analyser i første del af perioden at være uklar ved flere lejligheder – var det regeringen og/eller Folketinget? Uklarheden kan dog have været et tilsigtet forsøg på at opnå bredest muligt gehør for egne synspunkter.

Nogle af de trufne *afgørelser/beslutninger* kunne formentlig have vundet i kvalitet – dvs. evne til faktisk at løse væsentlige problemer – såfremt der i højere grad var blevet udarbejdet målrettede policy-analyser på de rigtige tidspunkter. Denne påstand synes nærliggende især i forbindelse med de berørte problemer vedrørende salget af naturgas, herunder prispolitikken, samt den organisatorisk-styringsmæssige kompleksitet på naturgasområdet.

Det kan forekomme påfaldende, at projekt-økonomien i snæver forstand har indtaget så fremtrædende en rolle i den energipolitiske debat og beslutningsproces, uden i øvrigt at have ført til standsning eller indskrænkning af projektet. Tværtimod besluttedes projektet fastholdt og udvidet. Dette kan tolkes som udtryk for, at projektets øvrige præmisser – blandt andet forsyningssikkerhed, miljø, beskæftigelse – trods alt har været tillagt størst vægt. Med nogen ironi kan man herudfra sige, at hoveddebatten har stået om en af projektets randbetingelser: at investeringen skulle kunne genvindes over en rimelig periode. Det fundamentale mål om at udnytte de danske gasressourcer som led i opbygningen af et flerstrengt forsyningssystem fastholdtes og det mål er i dag i stor udstrækning realiseret. Set i lyset heraf må det danske naturgasprojekt snarere karakteriseres som en succes end en fiasko.

Karakteristikken af den politiske aktivitet bliver derimod mere tvetydig. Politikerne blev på et tidspunkt fanget af investeringernes irreversibilitet og gjorde derefter meget for at forbedre projektets økonomi, mens de kun i ringe udstrækning fokuserede på projektets øvrige vilkår. En tidligere og mere målbevidst indsats på det organisatorisk-styringsmæssige område havde formentlig mindsket behovet for den efterfølgende økonomiske hjælp.

Endvidere er det spørgsmålet, om ikke de forskellige redningsaktioner for naturgasprojektet – for eksempel den øgede satsen på eksport af naturgas til Sverige – i overordentlig stor udstrækning er bestemt af snævre projektøkonomiske hensyn på bekostning af mere vidtgående energipolitiske, *ressourcemæssige* overvejelser og prioriteringer. I samme retning trækker indplaceringen af naturgas på steder, hvor kraftvarme og især indenlandske, alternative brændsler kunne benyttes, hvis det ikke lige havde været for naturgasprojektets anstrengte økonomi.

Sat på spidsen kan man sige, at politikerne kun i nogen udstrækning handlede rationelt, da de valgte midler til at forbedre projektets økonomi, og at fokuseringen på projektøkonomien ikke entydigt var energipolitisk rationel.

## Litteratur

- Budgetdepartementet (1980 ff.). *Finanslov*.  
Danmarks Statistik (1983 ff.). *Statistisk Tiårsoversigt*.  
D.O.N.G. A/S (1979/80 ff.). *Årsberetning*.  
D.O.N.G. A/S (1979). *Indstilling om indførelse af naturgas i Danmark* (bilag til Energipolitisk Redegørelse 1979).  
D.O.N.G. A/S (29. januar 1982). *Status over naturgasprojektet*.  
D.O.N.G. A/S (1983). *Naturgasplan april 1983*.

- D.O.N.G. A/S (10. april 1984). *Status for naturgasprojektet*.
- D.O.N.G. A/S (Maj 1985). *Status for naturgasprojektet*.
- D.O.N.G. A/S og de regionale naturgasselskaber (september 1982). *Organisationshåndbog*.
- Energistyrelsen (1983 ff.). *Energioversigter*.
- Energistyrelsen (april 1982). *Ajourføring af det danske naturgasprojekt*, Statusrapport.
- Energistyrelsen (februar 1983). *Naturgasredegørelse nr. 1*.
- Energistyrelsen (1982 ff.). *Varmeforsyningsplanlægning*.
- Energiministeriet (1981). *Energiplan 81*, inkl. Bilag.
- Energiministeriet (1983). *Energiplanlægning*, Statusnotat.
- Finansudvalget (juni 1980). *Aktstykke nr. 521*.
- Folketings Tidende* (1979/80 ff.).
- Folketingsår bog* (1982-83 ff.).
- Fælles naturgasleveringsaftale* (9. november 1982). "Fællesaftalen" mellem regionale naturgasselskaber og D.O.N.G. A/S.
- Hof- og Statskalenderen* (1979 ff.).
- Handelsministeriet (marts 1979). *Energi politisk Redegørelse (ER '79)*.
- Ibsen, Marius (1983). *Notat om Policy Analyse*, Danmarks Forvaltningshøjskole.
- Jespersen, C. (1984). *Rapport vedrørende revurdering af langtidsbudgetterne for naturgasprojektet*.
- Josephsen, Lars and Poulsen, Niels Refslund (1986). *Objectives and Results in Danish Heat Supply Planning During the Decade 1976-1985. A Survey*. Paper for World Energy Conference 1986.
- KOMGAS I/S (1980 ff.). *Årsberetning*.
- Lovtidende A* (1979 ff.).
- Naturgasselskabernes Fællesråd (august 1978). *Organisationshåndbog*.
- Naturgas Nyt*.
- Naturgas Syd I/S (1982 f.). *Årsberetning*.
- Observa (1981-1984). *Danskerne, meninger, holdninger og vaner*.
- Poulsen, Niels Refslund (1981). "Naturgasindførelse i Danmark. Aspekter af baggrund, organisation og styring", *Nordisk Administrativt Tidsskrift*.
- Poulsen, Niels Refslund (1984). *Policy Analyse, Metodiske overvejelser*. Illustreret ved en skitse til analyse af en beslutningsproces vedrørende det danske naturgasprojekts gennemførelse, Danmarks Forvaltningshøjskole.
- Rammeaftale* for naturgaslevering mellem D.O.N.G. A/S og Naturgas Syd I/S (juni 1981).
- Statsrevisorerne (1984). *Beretning nr. 2, 1983*, om de regionale naturgasselskabers investeringsudgifter vedrørende naturgasprojektets distributionssystem.
- Statsrevisorerne (1985). *Beretning nr. 25, 1983*, om Dansk Olie og Naturgas A/S' drift og stiftelse af Dansk Naturgas A/S.
- Tremandsudvalget (29. februar 1984). *Notat til energiminister Knud Enggaard*. Udvalgets aktuelle synspunkter på naturgasprojektet.