

Hvorfor skal staten eje DONG?

Siden DONG blev oprettet i 1972, er sammensætningen af selskabets forretningsaktiviteter ændret betydeligt. Det samme er betingelserne for at drive national energipolitik. Tilsammen gør disse ændringer det statslige ejerskab mindre oplagt end tidligere.



OLE JESS OLSEN

ENSPAC, Roskilde Universitet
og Institutionen för Byggd miljö och
Energiteknik, Linné Universitetet,
Växjö, Sverige

»Lad være med at sælge arvesølvet« lød det ofte i vinterens ophidsede debat om statens salg af DONG-aktier til Goldman Sachs. Metaforen udtrykker, at det er bedst at beholde de opgaver, som DONG varetager, i statsligt regi. Hvis det ikke bare er godt i sig selv, at staten ejer virksomheder, må begrundelsen være, at DONG er et vigtigt aktiv for dansk energipolitik. I det følgende vil jeg diskutere, i hvilket omfang dette er rigtigt, og dermed om det er problematisk at sælge ud af arvesølvet. Først vil den delvise privatisering af DONG blive placeret i den europæiske og danske tradition for statsligt ejerskab med særlig vægt på energisektoren. Dernæst vil jeg se på de radikalt forandrede betingelser for at drive national energipolitik og diskutere, hvad det betyder for argumenterne for statsligt ejerskab til energivirksomheder. Dette udbygges med en gennemgang af ændringerne i DONG's opgaveportefølje, der har ført virksomheden væk fra de oprindelige begrundelser for at oprette og drive et statsligt energiselskab. I artiklen tages der ikke stilling til, om aftalen med Goldman Sachs er en god eller en dårlig aftale.

Statsligt ejerskab

Hvorfor ejer staten erhvervsvirksomheder i en markedsøkonomi? Denne diskussion er ret gammel og er ofte blevet ført med udgangspunkt i ideologiske holdninger. Tidligere havde de socialistiske partier overtagelse af »økonomiens kontrolpo-

ster« som et vigtigt punkt på programmet. Kommunisterne gjorde alvor af sagen, da de overtog magten i Rusland efter revolutionen i 1917 og i Østeuropa efter anden verdenskrig. Det engelske Labour havde oprindeligt nationaliseringer som en vigtig del af partiprogrammet, som de realiserede ved at lade staten overtage en række nøgleindustrier, da de kom til magten lige efter anden verdenskrig. I dag er der kun få fortalere tilbage for det synspunkt, at offentligt ejerskab er bedst. Det er nok nemmere at finde fortalere for det modsatte synspunkt, at det altid er skidt. Det mere pragmatiske standpunkt, at det i nogle tilfælde er fornuftigt med offentligt ejerskab, har i ikke-kommunistiske europæiske lande været det mest udbredte og det, der har ligget bag overtagelsen eller oprettelsen af de fleste statsvirksomheder. Det har bare ikke været særlig synligt i den offentlige debat.

I virkelighedens verden har statens oprettelse eller overtagelse (nationalisering) af erhvervsvirksomheder kun sjældent været dikteret af ideologiske holdninger, men er ofte sket som ad hoc løsninger på akutte økonomiske problemer. Det mest markante historiske eksempel er nok Mussolinis overtagelse af de store italienske banker og deres omfattende industribesiddelser under 30'ernes økonomiske krise. Et dansk eksempel er statens overtagelse af Landmandsbanken efter krakket i 1922. Nogle gange blev de overtagne selskaber solgt tilbage til

NOTE 1 Kommunal erhvervsvirksomhed har været og er fortsat udbredt i Europa, hvilket i særdeleshed gælder for Danmark, hvor statslige virksomheder derimod har været et meget begrænset fænomen. Elektricitet, fjernvarme, gas, vand, spildevand, affald og sågar telefoni har været typiske områder for kommunal virksomhedsdrift

private interesser, når krisen var overstået – det gjorde Landmandsbanken. Andre gange blev de hængende under statsligt ejerskab. Der blev så opfundet nye begrundelser, hvilket bl.a. skete i efterkrigstidens Italien. At dette til tider kunne udvikle sig ad absurdum, er der flere eksempler på. Under 70'ernes økonomiske lavkonjunktur overtog den (borgerlige) svenske regering en lang række kriseramte industrivirksomheder (dåværende Industriminister Åslings såkaldte »Industriakuten«). På et tidspunkt blev en borgerlig politiker i en TV-debat afæsket et svar på, hvorfor han så det som en statslig opgave at drive en klædefabrik. Svaret var, at det skete af beredskabshensyn, »svenske soldater skal ikke risikere at gå nøgne i krig«. Hvor sådanne konjunkturbetingede virksomhedsovertagelser har været omfattende i lande som Italien, Frankrig, Sverige og Spanien, har der kun været få eksempler i Danmark.

Der findes også mange statslige (offentlige virksomheder), hvor oprettelsen/overtagelsen har været begrundet med mere langsigtede politiske formål. Det gælder først og fremmest de forsyningsvirksomheder for energi, vand, kommunikation og offentlig transport, der var væsentlige for udviklingen af den nationale og kommunale økonomi. Denne virksomhed krævede en meget kapitalkrævende infrastruktur, som det var hensigtsmæssigt at give et enkelt selskab eneret til (såkaldte »naturlige monopoler«).

Statslige energiselskaber

I energisektoren har det statslige virksomhedsengagement ofte haft et langsigtet politisk formål. Når den svenske og den norske stat gik ind i elforsyningen i begyndelsen af 1900-tallet, var det, fordi de ønskede at kontrollere vandkraften som en strategisk ressource. I 30'erne lod en række europæiske lande statsvirksomheder varetage udbygningen af det overordnede højspændingsnet for elektricitet. Formålet var at sikre, at den nye højspændingsteknologi, der kunne forbinde kraftværker og forbrugsområder over lange afstande, ikke blev bremsat af konflikter mellem datidens privatejede elselskaber. Også efter anden verdenskrig har statslige selskaber spillet en vigtig rolle i energipolitikken. Et markant eksempel er Electricité de France, der stod for opbygningen af en atomkraftbaseret elforsyning efter oliekrisen i 70'erne.

Siden Churchill nationaliserede olieforsyningen under første verdenskrig for at sikre olieforsyningerne til den engelske flåde, er der også mange eksempler på statslige olie- og gasselskaber. De er ofte blevet oprettet for at sikre kontrol med den nationale udnyttelse af olie- og gasforekomster – direkte indtjening fra udnyttelsen af nationale ressourcer og opnåelse af teknisk og geologisk viden for bedre at kunne kontrollere private operatørers aktiviteter. Både DONG og norske Statoil blev oprettet som statslige olieselskaber med sådanne opgaver for øje.

Sammenlignet med andre europæiske lande har statslige energivirksomheder været et meget begrænset fænomen i Danmark. DONG, der blev oprettet i 1972 i forbindelse med udnyttelsen af de danske fund af olie og gas i Nordsøen, er således den første statslige energivirksomhed. Selskabet fik til opgave at bygge

rør til at ilandføre gas og olie fra felterne i Nordsøen, ligesom det skulle overtage den olie, som staten havde ret til fra koncessionen til Dansk Undergrunds Konsortium (DUC). Under oliekrisen i de følgende år blev opgaverne udvidet til at omfatte statslige olie køb (energiminister Poul Nielsens »klokkerene aftale«) og anlæg af et landsdækkende transmissionsnet for gas, ligesom Dong blev partner (og operatør) i de senere koncessioner i den danske del af Nordsøen.

Indtil midten af nullerne var dansk elforsyning udelukkende ejet af kommuner og forbrugere (andelsselskaber). Det gjaldt også den overvejende del af fjernvarmeforsyningen, ligesom al distribution af naturgas til slutkunder (indtil 2000) blev drevet af fælleskommunale selskaber. I 30'erne forsøgte Stauning-regeringen forgæves at engagere staten for ligesom i andre europæiske lande at sikre en hurtig udbygning af et landsdækkende højspændingsnet. Først i 2004 overtog staten som led i en aftale med elsektoren det overordnede højspændingsnet samt rollen som systemoperatør (den, der har det overordnede ansvar for den danske elforsyning), hvortil der blev oprettet et nyt statsligt selskab, Energinet.dk. To år efter købte DONG så de fleste af landets kraftværker og de lokale net, der forsyner kunderne i København og Nordsjælland. I den forbindelse fik Energinet.dk også overdraget gastransmissionsnettet fra DONG. Den centrale nationale energiinfrastruktur ejes altså i dag af det (hel)statslige selskab Energinet.dk, der er en selvstændig offentlig virksomhed (som DSB).

Ændrede betingelser for at drive national energipolitik

Den netop skitserede udvikling med et stærkt offentligt engagement i energisektoren gennem statslige og kommunale selskaber skete inden for en klart afgrænset nationalstatslig ramme. Det var nationalstaten, der entydigt fastlagde de politiske rammer for et lands energiforsyning. Statslige energivirksomheder kunne her tjene som et aktivt instrument i den nationale energipolitik. Sådan er det ikke længere. I dag er det EU, der fastlægger de energipolitiske rammer for medlemslandenes energiforsyning. Medlemslandene har stadig frihedsgrader, men det, de beslutter, skal holde sig inden for det, der fastlægges i EU's direktiver. Der er også etableret europæiske reguleringsorganer, der skal koordinere og udstikke rammer for medlemslandenes aktiviteter. Det gælder således det europæiske energiagentur (ACER) og organisationen for samarbejde mellem de europæiske systemoperatører (ENTSO-E).

En samtidig meget vigtig ændring, som har været drevet af EU's indre marked, er overgangen fra nationale monopoler til international konkurrence for de ovenfor nævnte forsyningsmonopoler (el, gas, kommunikation og offentlig transport). El- og gasforsyning blev tidligere drevet af virksomheder med national og lokal eneret til at forsyne kunderne. Sådan er det ikke længere. Både el og gas udbydes i dag af konkurrerende leverandører. El- og gasnettet er naturnødvendigt et monopol (det ville sikkert gøre borgerne meget ophidsede, hvis konkurrerende virksomheder hver gravede gaderne op til deres rør og kabler – og det ville garanteret være meget dyrt). Til gengæld for eneretten er netmonopolerne stramt reguleret af nationale

myndigheder (i Danmark Energitilsynet), der i tæt samarbejde med de andre nationale myndigheder (ACER, se ovenfor) følger regler udstukket i EU's direktiver. Samtidig er der i dag et meget mere udbygget tilsyn med, at konkurrencen for salg af el og gas fungerer, hvilket varetages nidkært i samarbejde mellem EU-Kommissionen og de nationale konkurrencemyndigheder. Når DONG ikke kunne fortsætte med at eje og drive det danske gastransmissionsnet, men måtte overdrage det til Energinet.dk, var det for at forhindre vertikal integration mellem monopol (net) og konkurrence (levering af gas) og således sikre konkurrencen.

I denne verden betyder ejerskab ikke så meget som det gjorde tidligere. Det vigtigste er markedsstruktur og regulering. Da Margaret Thatcher begyndte at privatisere de engelske statsvirksomheder i 80'erne, var det af rent ideologiske grunde – statsligt ejerskab er af det onde. Da man nåede til elforsyningen i 1990, var det imidlertid blevet klart, at privatisering af et offentligt monopol ikke gør verden bedre, snarere tværtimod. Der blev derfor tænkt meget i at udforme en markeds- og reguleringsform for elforsyningen, der skulle sikre konkurrence for produktion og salg af elektricitet og en effektiv regulering af netmonopolet.

Hvad laver DONG i dag?

De fleste af DONG's aktiviteter foregår i dag på markeder med konkurrence. Her er det langt sværere at se de særlige argumenter for statslige virksomheder, end det var for fortidens forsyningsmonopoler under nationalstatslige rammer. Jeg vil vove den påstand, at der under og efter DONG's overtagelse af en stor del af den danske elsektor ikke har været nogen egentlig diskussion af selskabets energipolitiske rolle under nutidens vilkår. Staten har forvaltet DONG som et finansielt aktiv, der helst skulle skaffe størst muligt afkast, og ikke som et energipolitisk instrument. Efter sigende lagde finansminister Thor Pedersen i 2006 (i fuld overensstemmelse med den daværende opposition) et betydeligt pres på de jysk-fynske elselskaber, der ejede ELSAM, for at de skulle sælge »dansk«, dvs. til DONG. Jeg husker ikke, at der på det tidspunkt blev fremlagt store visioner for, hvad staten skulle bruge det nye selskab til. En mistanke kunne være, at det mere handlede om at fede selskabet op til efterfølgende privatisering ved at sikre det en dominerende position i dansk elforsyning. Hvis mistanken er rigtig, blev hensynet til at pleje værdien af statens aktiv (arvesølv) sat højere end hensynet til konkurrencen og forbrugerne.

Da der ikke var tænkt klare energipolitiske tanker for, hvordan det nye selskab med den stærkt udvidede opgaveportefølje skulle agere under nutidens vilkår, var det op til ledelsen at finde på noget – hvilket på ingen måde er et særsyn for stats-ejede selskaber. Det nye indsatsområde blev havvindmølleparker, hvor DONG fra ELSAM havde overtaget ekspertise fra de første danske parker. Da det tillige var de første havvindmølleparker af den størrelse i verden, overtog DONG en klar »first mover« fordel. Hvis man skulle satse på området som en vigtig fremtidig forretningsaktivitet, kunne det ikke kun ske i Danmark, hvor det trods alt er begrænset, hvor mange havvind-

mølleparker der skal opføres. DONG valgte derfor at gå ind i udbygningen andetsteds, hvor både mulighederne og pengene er større, først og fremmest i England og Tyskland. Selskabet gjorde det også klart, at man gik efter pengene – hvis den forventede betaling (dvs. tilskuddene) var større i udlandet, var det her, aktiviteterne blev lagt.

Finansministeren siger ofte, at Goldman Sachs penge skal bruges til at styrke den »grønne« strategi med satsning på havvindmølleparker. Han siger ikke så ofte, at DONG's strategi også indeholder et andet, »sort« ben, nemlig efterforskning og udvinding af olie og gas. Dette har ellers i mange år været en vigtig aktivitet for DONG, først i den danske del af Nordsøen, men nu i stigende omfang i udlandet, og vil fortsat være det med Goldman Sachs' deltagelse i fremtiden. Et argument for statslige virksomheders engagement i olie- og gasudvinding på det nationale territorium er som nævnt at få nyttig viden, som kan bruges, når staten tilrettelægger fremtidige udbudsrunder. Men dette er næppe et argument, når DONG byder på at finde og udvinde gas og olie ved Shetlandsøerne.

Det tredje store område for DONG i dag er salg og distribution af el og gas. Omkring år 2000 overtog DONG to nødlidende regionale gasselskaber på Vestsjælland og i Sønderjylland, der tidligere var ejet af kommunerne. Efter overtagelsen i 2006 af NESA's elforsyning samt af elforsyningen i København og på Frederiksberg blev DONG det største forsyningselskab i Danmark. Både el og gas sælges i konkurrence med andre leverandører, medens netvirksomheden er reguleret på lige fod med andre netselskaber for el og gas (de fleste er ejet af kommuner og forbrugere). Det er svært at se, hvad det særlige argument for statsligt ejerskab af denne virksomhed er. Det gælder i endnu større grad for de gashandelselskaber, som DONG har købt i England og Holland.

Endelig ejer DONG kraftværker, både i Danmark og udlandet. Disse værker skal konkurrere med andre kraftværker (der i dag også er vindmøller og mindre, naturgasfyrede kraftvarmeværker). Efter at det blev elselskab, købte DONG gaskraftværker i Holland og i England, som siden ikke kunne konkurrere med de værker, der udnytter tidens lave kulpriser. Jeg har vanskeligt ved at se den store principielle forskel på DONG's engagement i udenlandsk gaskraft og Danske Banks køb af irske banker. Begge dele var for tjene penge og begge dele kuldsejlede på grund af ændringer i omverdenen – gaskraftværkerne kunne ikke konkurrere, fordi amerikansk skiffergas fortrængte kul, som så blev solgt billigt i Europa; de irske banker blev ramt af finanskrisen, der også kom fra USA.

DONG's danske kraftværker trues i dag af den stigende mængde vindkraft, der altid vil kunne tilbyde en lavere pris. De er også ved at være gamle og udtjente og vil blive lukket ned i de kommende år uden at blive erstattet af nye. Det kan blive et problem for varmekunderne i de store byer, der bruger overskudsvarme fra kraftværkerne. Jeg forventer ikke, at DONG vil undlade at lukke urentable værker af hensyn til varmekunderne. Det er derfor muligt, at andre byer vil følge Københavns

eksempel, hvor Københavns Energi (nu HOFOR) købte Amagerværket fra svenske (statsejede) Vattenfall. En sådan udvikling, hvor kommunale selskaber overtager energiproduktion for at sikre lokale hensyn, ses i dag i Tyskland, hvor store byer som Berlin og Hamburg overtager el- og varmeproduktion fra de store elselskaber.

Den energipolitiske udfordring

Det centrale problem for dansk energipolitik i disse år er omstillingen til vedvarende energi. Udfordringen er ikke at fastlægge procenter for mængden af vedvarende energi og siden få opstillet vindmøller og andre vedvarende energianlæg. De skal nok komme, hvis blot de økonomiske betingelser er til stede. Hovedudfordringen er at sikre, at fremtidens elforsyning fungerer og fortsat kan levere den høje kvalitet, som vi er vant til. Kraftværker kan der skrues op og ned for alt efter behov. Vindkraft kommer i sagens natur, som vinden blæser, og det gør den ikke altid, når vi har brug for at tænde for computeren eller fjernsynet. De centrale aktører, der skal sikre fremtidens elforsyning under disse betingelser er netselskaberne, både de lokale og det statslige Energinet.dk. Danmark er det land i verden, der i dag har langt mest vindkraft i elproduktionen, og kan, hvis de nævnte selskaber har de rette rammer, blive en »first mover« med hensyn til at finde stabile løsninger på problemerne med en svingende elforsyning fra vindkraft.

Som landets største lokale elnetselskab har DONG selvfølgelig en vigtig rolle at spille her. Det er bare svært at se, hvad det statslige ejerskab betyder i udfyldelsen af denne rolle. Ligesom i eksemplet ovenfor med at sikre den lokale varmforsyning ligner det langt mere en kommunal opgave. Hvor udviklingen af elforsyning i mange år entydigt gik i retning af øget centralisering for at indhøste stordriftsfordele, så vil fremtidens elnet repræsentere en bevægelse i den modsatte retning med større lokal deltagelse (det, der i folkemunde kaldes »smart grid«).

Et vigtigt element i fremtidens elforsyning vil være en større inddragelse af forbrugerne, der forventes at kunne bidrage aktivt til at opretholde en stabil forsyning. DONG var hurtigt ude med at udvikle en model for elbiler (»Better Place«), der skulle gøre det muligt at styre opladningen af bilerne og herved bidrage til at sikre elstabiliteten. Forsøget endte som en fiasko og aktiviteterne er nu overtaget og videreført af den tyske energimastodont EON. En vigtig forudsætning for aktiv inddragelse af forbrugerne er erstatning af deres gamle elmålere med nye, der gør kommunikation med og fjernstyring af forbruget fra det lokale netselskab muligt. Her har DONG i modsætning til en række jyske, forbrugerejede selskaber været meget langsom til at gå i gang. Selskabet krævede, at omkostningen til de nye målere skulle kunne dækkes gennem dets (reguleringsfastsatte) indtægtsramme, før det gik i gang.

Konklusion

Hvad betyder alt dette for DONG som statsejet selskab? Langt de fleste af DONG's aktiviteter er i dag konkurrenceudsatte, hvor selskabet ikke har nogen særstatus (særlige opgaver) i forhold til konkurrenterne. Der kan tjenes store penge, men der kan også tabes meget, hvilket eksemplerne med gaskraftværker og elbiler viser. Samtidig er mulighederne for at bruge statslige virksomheder som et aktivt instrument til at drive national energipolitik slet ikke til stede i samme omfang som tidligere. Det er derfor vanskeligt at finde nogen særlig energipolitisk begrundelse for statsligt ejerskab, og hermed er det fuldt forståeligt, at regeringen fortrinsvis behandler DONG som et finansielt aktiv. Men det betyder samtidig – for at sikre værdien af aktivet bedst muligt – at DONG skal kunne agere på lige fod med konkurrenterne. Vinterens ophedede debat viser, at det for statsvirksomheden DONG er et problem, at de 179 ejere forventer helt andre spilleregler end dem, der gælder for en moderne kapitalistisk virksomhed.