



Notat til Statsrevisorerne om
tilrettelæggelsen af en større
undersøgelse af DONG Energy A/S

April
2012

revision
revision

revision

Tilrettelæggelsen af en større undersøgelse af DONG Energy A/S

10. april 2012

RN A405/12

I. Indledning

1. Statsrevisorerne besluttede på deres møde den 18. januar 2012 at anmode mig om at undersøge DONG Energy A/S (herefter DONG).

DONG's formål er at drive virksomhed inden for energisektoren. DONG er med en omsætning i 2011 på 58,6 mia. kr. og godt 6.000 ansatte det største statslige aktieselskab og en væsentlig spiller på det danske energimarked. Statsrevisorerne bad mig med udgangspunkt i følgende spørgsmål undersøge statens varetagelse af ejerrollen, DONG's virksomhed og DONG's rolle på energimarkedet, hvor Statsrevisorerne særligt pegede på detailmarkedet for elektricitet:

- a) Hvordan varetager staten ejerrollen – fx hvordan er man repræsenteret i DONG's bestyrelse og til generalforsamlinger, og hvordan sikrer man selskabets samfundsansvar?
- b) Har ejerrollen ændret sig over tid – fx i bestræbelserne på at gøre DONG salgbar?
- c) I hvilken udstrækning drives DONG's virksomhed omkostningseffektivt – dvs. hvordan tages der skyldige økonomiske hensyn ved investeringer, anskaffelser, aflønning af personale, personalegoder mv.?
- d) Hvordan er DONG's lønninger og omkostninger og DONG's styring heraf sammenlignet med andre statslige selskaber?
- e) Hvordan er DONG's energipriser (inkl. priser på grøn energi) i forhold til andre udbydere på det danske marked og sammenlignet med udenlandske energipriser?
- f) Hvordan har DONG i sin levetid bidraget med skat, kulbrinteskate og udbytte til staten?
- g) Hvordan har DONG's bidrag til staten udviklet sig, og hvilke faktorer har påvirket bidragets størrelse?

2. Efter Statsrevisorerne's anmodning har der været et betydeligt offentligt fokus på DONG's ledelse og virksomhed. DONG's administrerende direktør er fratrådt sin stilling, og der er gennemført advokatundersøgelser vedrørende direktørens dispositioner i relation til udvalgte medarbejderes løn- og ansættelsesvilkår. Advokatundersøgelserne vil muligvis blive efterfulgt af en voldgiftssag. Rigsrevisionens undersøgelse forventes ikke at omfatte en juridisk vurdering af de forhold, som bliver genstand for en eventuel voldgiftssag.

Jeg finder umiddelbart Statsrevisorerne's spørgsmål omfattende og relevante for en undersøgelse af DONG. Jeg er derfor – uden en egentlig forundersøgelse – gået i gang med at undersøge DONG med baggrund i Statsrevisorerne's anmodning. Formålet med dette notat er at skitsere, hvordan en undersøgelse af DONG vil blive tilrettelagt, så den bedst muligt besvarer Statsrevisorerne's spørgsmål.

Som jeg orienterede Statsrevisorerne om på mødet den 14. marts 2012, vurderer jeg, at besvarelsen af Statsrevisorerne spørgsmål mest hensigtsmæssigt kan gennemføres i 2 separate beretningsundersøgelser, hvor spørgsmål e) om DONG's energipriser behandles i én undersøgelse. De øvrige spørgsmål vil blive behandlet i en anden undersøgelse om DONG's virksomhed, hvor Finansministeriets varetagelse af ejerrollen indgår.

Jeg vil i kap. III redegøre nærmere for, hvilke elementer der vil indgå i de 2 skitserede undersøgelser.

II. Baggrund

3. DONG er et statsligt aktieselskab, hvor staten ejer 76 % af aktiekapitalen. Finansministeriet varetager statens ejerrolle og har som sådan ansvar for at sikre, at statens interesser i selskabet varetages forsvarligt. DONG's regnskaber revideres af en privat revisor, men Rigsrevisionen har i medfør af rigsrevisorlovens § 4, stk. 2, adgang til at kræve regnskaber til gennemgang direkte fra selskabet – dvs. adgang til at udføre forvaltningsrevision.

4. DONG's aktiviteter er fordelt på 5 forretningsområder:

- "Energy Markets" – handel med energi på europæiske markeder
- "Sales & Distribution" – salg og distribution af el og naturgas (fortrinsvis i København og Nordsjælland)
- "Thermal Power" – produktion af el og varme på kraftværker
- "Exploration & Production" – efterforskning og produktion af olie og naturgas
- "Wind Power" – elproduktion med vind- og vandkraft.

I 2011 stammede godt 50 % af DONG's indtjening (resultatet af primær drift) fra forretningsområdet "Exploration & Production". Resten af indtjeningen er fordelt mellem de øvrige forretningsområder.

5. Den 14. marts 2006 godkendte Europa-Kommissionen en sammenlægning af DONG med 5 andre energiselskaber: Elsam, Energi 2, NESA, Københavns Energis elaktiviteter og Frederiksberg Forsynings elaktiviteter. Fusionen førte til en markant stigning i DONG's omsætning og investeringsaktiviteter. DONG igangsatte efter fusionen en integration af selskaberne, der bl.a. omfattede harmonisering af forretningsgange og procedurer samt løn- og ansættelsesvilkår. Dette arbejde er i overvejende grad afsluttet medio 2009.

DONG sigter på et langsigtet mål om frem til 2020 at halvere udledningen af CO₂ fra el- og varmeproduktion i forhold til 2006 kombineret med en fordobling i indtjeningen fra 2009 til 2015. DONG har i de senere år fulgt en strategi, der indebærer investeringer inden for vedvarende energi, herunder særligt projektering, konstruktion, opførelse og drift af havvindmølleparker. Herudover prioriterer DONG fortsat efterforskning og produktion af olie og naturgas højt.

III. Tilrettelæggelsen af undersøgelserne

6. Det er som nævnt min vurdering, at undersøgelsen med fordel kan opdeles i 2 parallelle beretningsundersøgelser:

- DONG's virksomhed
- prisdannelsen på elmarkedet og DONG's priser.

DONG's virksomhed

7. DONG driver som aktieselskab virksomhed på et forretningsmæssigt grundlag. Det betyder, at DONG foretager investeringer, der kan indebære risici, og økonomiske dispositioner, som almindeligvis ikke foretages af traditionelle statslige institutioner. Dette forhold må indgå som et naturligt grundvilkår i Rigsrevisionens vurderinger af DONG's økonomiske dispositioner.

DONG er imidlertid samtidig et aktieselskab, hvor staten er hovedaktionær. Det indebærer, at staten som ejer i yderste konsekvens kan blive nødsaget til at reagere over for en økonomisk uhensigtsmæssig udvikling i selskabet. Det er derfor væsentligt, at DONG tager skyldige økonomiske hensyn ved aflønning af personale, investeringsbeslutninger mv., og at disse er afstemt med ejerens ønsker og risikoprofil.

8. Det overordnede formål med undersøgelsen vil være at vurdere, om DONG's virksomhed foretages i overensstemmelse med statens interesser og er baseret på skyldige økonomiske hensyn.

Det er min vurdering, at en besvarelse af Statsrevisorernes spørgsmål kan ske i en undersøgelse, der indeholder 4 hoveddele:

DONG's overordnede økonomiske udvikling

For det første vil undersøgelsen omfatte en gennemgang af DONG's overordnede økonomiske udvikling. Gennemgangen vil bl.a. ske med udgangspunkt i centrale nøgletal. Denne del af undersøgelsen vil desuden indeholde en gennemgang af DONG's bidrag til staten, jf. Statsrevisorernes spørgsmål f og g.

DONG's investeringer

For det andet vil undersøgelsen indeholde en gennemgang og vurdering af DONG's investeringer i de senere år. Undersøgelsen vil omfatte en gennemgang af DONG's overordnede forretningsstrategi, investeringsplaner samt investeringsomfang og -afkast. Rigsrevisionen vil endvidere vurdere beslutningsgrundlag, projektstyring, risikostyring og økonomiske resultater af en række udvalgte investeringsprojekter. I denne del af undersøgelsen indgår spørgsmål c fra Statsrevisorernes anmodning.

DONG's interne økonomiske dispositioner

For det tredje vil undersøgelsen indeholde Rigsrevisionens vurdering af, om DONG tager de fornødne skyldige økonomiske hensyn i forbindelse med afholdelse af interne udgifter. Denne del af undersøgelsen vil bl.a. omfatte en vurdering af DONG's administrationsomkostninger, lønniveau, personalegoder mv. Rigsrevisionen vil om muligt foretage en sammenligning med øvrige statsejede selskaber og sammenlignelige private selskaber samt eventuelt selskaber i udlandet inden for samme branche. I denne del af undersøgelsen indgår spørgsmål c og d fra Statsrevisorernes anmodning.

Finansministeriets varetagelse af ejerrollen

Finansministeriet varetager rollen som hovedaktionær i DONG. Undersøgelsen vil derfor for det fjerde indeholde en vurdering af, hvordan Finansministeriet sikrer statens interesser, bl.a. via generalforsamlingen og gennem valg af en kompetent bestyrelse. Denne del af undersøgelsen vil desuden omfatte en analyse og vurdering af, hvordan ministeriet gennem et aktivt ejerskab fører et overordnet tilsyn med selskabets økonomiske og forretningsmæssige udvikling, resultater og risici. Denne del af undersøgelsen besvarer spørgsmål a og b fra Statsrevisorernes anmodning.

9. Den skitserede undersøgelse vil først og fremmest omfatte perioden efter fusionen i 2006. I forhold til DONG's interne økonomiske dispositioner lægges der dog særligt vægt på perioden 2009-2011, hvor DONG har afsluttet harmoniseringen af bl.a. løn- og ansættelsesvilkår samt forretningsgange og procedurer. I forhold til spørgsmålet om, hvordan statens ejerrolle har ændret sig over tid og om DONG's bidrag til staten i sin levetid, vil undersøgelsen gå så langt tilbage i tiden, som det er muligt.

10. Jeg vil i undersøgelsesforløbet inddrage bistand fra eksterne eksperter, hvis det vurderes, at det kan kvalificere undersøgelsens indhold og resultat.

Prisdannelsen på elmarkedet og DONG's priser

11. Siden 2003 har elforbrugere frit kunnet vælge, hvem de ønsker som elleverandør. Liberaliseringen har ifølge flere undersøgelser imidlertid ikke medført større konkurrence blandt elskaberne med en deraf følgende lavere elpris. Tværtimod er elprisen steget. Statsrevisorerne fremhævede i deres anmodning om undersøgelsen af DONG's priser på elmarkedet, at undersøgelser foretaget i 2011 af Energistyrelsen og af Konkurrencestyrelsen viste, at privatkunderne har været tabere på det elmarked, som blev givet fri i 2003. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen konkluderede i december 2011, at elskaberne ikke konkurrerer om kunderne, og at over 90 % af kunderne ikke har skiftet leverandør, men fortsat køber el hos det lokale elskab, som har forsyningspligten, dvs. det elskab, som forbrugeren automatisk får leveret el fra, hvis der ikke er foretaget et valg.

Prisdannelsen på elmarkedet er set fra forbrugernes synspunkt bestemt af en række forhold. En stor del af prisen på el er bestemt af forskellige afgifter, mens andre forskelle i pris skyldes geografiske og aftagemæssige grunde. Der er fx fortsat forskel i gennemsnitsprisen på den forsyningspligtige el mellem Øst- og Vestdanmark, selv om elkablet under Storebælt har betydet, at der fra 2011 er ens takster i hele landet for net-, system- og PSO-tariffer, ligesom prisen på forsyningspligtig el, dvs. den el, som de enkelte elskaber er forpligtede til at levere til forbrugerne, varierer i forhold til den ikke-forsyningspligtige el.

Besvarelsen af Statsrevisorernes spørgsmål e, hvor der fokuseres på henholdsvis forsyningspligtig el og grøn el, vil kunne ske i en undersøgelse, der indeholder følgende 3 hoveddele:

Elordningen

Den første del af undersøgelsen retter sig mod organiseringen af elordningen og indeholder en kortlægning af elektricitetsens vej fra producent til forbruger, herunder de forskelle i prisen på el, der skyldes geografiske og aftagemæssige grunde. Det vil også indgå, hvilke elementer prisen for 1 kWh er sammensat af og virkningen af indførelsen af ordningen med frit valg af leverandør af el. Herudover indgår en kortlægning af tilskudsordninger fra PSO-tarifferne (Public Service Obligations) til grøn el.

Myndigheder på elmarkedet

Den anden del af undersøgelsen handler om Energistyrelsens og Energitilsynets myndighedsopgaver på elområdet. Det vil her indgå, på hvilken måde myndighederne regulerer prisen på el, og om det herved sikres, at forbrugerne dels får billig el, dels ikke betaler for udgifter, som ikke må indgå i elprisen.

Elpriser

Den sidste del af undersøgelsen handler om prisudviklingen på el over en periode, hvor den gennemsnitlige pris på henholdsvis almindelig el og grøn el sammenlignes med DONG's tilsvarende priser. Der vil ligeledes indgå en sammenligning med elpriser i henholdsvis Danmark, herunder DONG, Norden og Tyskland. Denne sammenligning forudsætter dog, at det er muligt at indhente oplysninger om elpriser i vores nabolande, som er sammenlignelige med de danske elpriser.

12. Jeg vil inddrage oplysninger fra relevante brancheorganisationer, i det omfang oplysningerne vurderes at have betydning for undersøgelsens konklusioner.

IV. Afslutning

13. Jeg har ovenfor beskrevet, hvordan 2 undersøgelser af DONG kan tilrettelægges ud fra Statsrevisorernes anmodning.

Undersøgelsen af DONG's virksomhed vil kunne omfatte forhold, der er kommercielt fortrolige. Der vil i givet fald ved afrapporteringen af undersøgelsen blive taget hensyn hertil, så beretningen kan offentliggøres.

Hvis Statsrevisorerne ønsker det, vil Rigsrevisionen gennemføre undersøgelserne, så beretningerne kan afgives til Statsrevisorerne senest primo 2013.

14. Jeg skal understrege, at der undervejs vil kunne ske ændringer i tilrettelæggelsen og afgrænsningen af undersøgelserne i forhold til det skitserede. Hvis der sker væsentlige ændringer, vil jeg orientere Statsrevisorerne herom.

Annie Nørskov