

RESUME

Resumeeet er inddelt i følgende afsnit:

- Dansk og international konjunkturvurdering
- Aktuel økonomisk politik
- Dansk økonomi 2010
- Værdien af den danske olie og naturgas
- Udfordringer og muligheder for naturgassektoren

Dansk og international konjunkturvurdering

Udsigt til periode med lavere vækst

Dansk økonomi er på vej ind i det næste årtusinde i et behersket tempo. Den indenlandske efterspørgsel, der har været drivende for væksten gennem de seneste fem års opsving, falder i 1999. Det er alene en positiv udvikling i eksporten, der sikrer, at BNP-væksten ikke går helt i stå, men ventes at blive ca. 1 pct. Næste år retter den indenlandske efterspørgsel sig lidt, således at væksten kommer op på knap 2 pct. i 2000. Væksten ventes at aftage til omkring 1¼ pct. i 2001. Den lave vækst betyder, at dansk økonomi for første gang i flere år vil opleve fald i den private beskæftigelse. Den samlede ledighed forventes dog kun at vokse svagt – som følge af en stigning i den offentlige beskæftigelse. Det lave ledighedsniveau bidrager til et betragteligt offentligt overskud. Udviklingen i udenrigshandlen fører til et overskud på betalingsbalancen i år på omkring 5 mia. kr.

Indenlandsk efterspørgsel dæmpet af indgreb og stigende rente

Opbremsningsen i dansk økonomi skyldes især økonomisk-politiske indgreb. Opbremsningsen ville under alle omstændigheder før eller siden være kommet, idet fravær af stramninger ville have ført til overophedning. Pinsepakken er nu med til at dæmpe det private forbrug, godt hjulpet af det stigende renteniveau, der får reduktionen af rentefradragsretten til at bide hårdere, og som vil vende prisudviklingen på boligmarke-

Resumeeet er færdigredigeret den 22. november 1999.

det. Mens det private forbrug er blevet svækket betydeligt, er der fortsat en vis vækst i det offentlige forbrug – omend den er noget mindre end i de seneste år. Den svage udvikling i den indenlandske efterspørgsel trækker væksten i importen ned. Importen svækkes i år af den kraftige lageropbygning sidste år, der gør det muligt at tilfredsstille en del af efterspørgslen efter importvarer ved træk på importlagre. Netop lagerbevægelser har stor indflydelse på udviklingen i den indenlandske efterspørgsel i prognoseperioden.

Bedre udsigter for verdensøkonomien

De globale økonomiske udsigter har bedret sig i løbet af året. I USA er højkonjunktoren fortsat. De sydøstasiatiske lande oplever nu pæne vækstrater, og også Japan vil opnå positiv vækst i år, selvom de økonomiske udsigter her fortsat vil være usikre i den kommende tid. I Vesteuropa har der efter et svagt første halvår været fornyet fremgang i anden halvdel af 1999, og den forventes at fortsætte til næste år. Ikke mindst i Tyskland og Storbritannien forudses et højere aktivitetsniveau i 2000.

Valutaforhold, penge- og finanspolitik i Euroland

I euroområdet har der været fokus på valutaforhold og pengepolitik i løbet af året. Ikke mindst faldet i kursen på euro målt i forhold til dollar i de første måneder af ØMU'ens levetid vakte en del opmærksomhed. Kursfaldet er imidlertid hverken historisk unormalt eller noget, der bør give anledning til bekymring blandt eurolandene. Den førte pengepolitik i euroområdet passer ikke lige godt til situationen i alle eurolandene, idet de befinder sig ret forskellige steder i konjunkturcyklen. ØMU'en stiller derfor større krav til medlemslandenes struktur- og finanspolitik. Det kommende års finanspolitiske tiltag peger dog snarere i retning af at forøge end at formindske konjunkturforskellene.

Stigende vækst og inflation i Danmarks aftagerlande

Samlet forventes en vækst i Danmarks aftagerlande på 2,2 pct. i år og 2,7 pct. næste år. Inflationen i udlandet er generelt steget lidt i løbet af 1999, især pga. prisstigninger på olie og andre råvarer. Der forventes en fortsat svag inflationsstigning i de kommende år.

Genoprettet eksport

Efter et dårligt år for dansk eksport i 1998 er der noget bedre udsigter nu. Storkonflikten sidste forår var skyld i et betydeligt

dyk i eksporten, der siden er blevet genoprettet – og eksporten overstiger nu niveauet før konflikten. Især industrieksporten har gennem 1999 overrasket positivt, og tjenesteeksporten har også klaret sig bedre end ventet i foråret. Væksten i udlandet gør, at væksten i industrieksporten vil tiltage i de næste par år, selvom eksporten fortsat lider under en ringe konkurrenceevne og som konsekvens deraf tab af markedsandele.

Lille betalingsbalanceoverskud

Udviklingen i udenrigshandlen fører til et overskud på betalingsbalancen på omkring 5 mia. kr. i år i forhold til et underskud på 15 mia. kr. sidste år. Forbedringen skyldes først og fremmest et lavere investeringsomfang i 1999, idet opsparingen stort set er uændret. I 2000 og 2001 er investeringsomfanget stort set uændret, mens en lille stigning i den private opsparing fører til en større samlet opsparing og dermed også en lille forbedring på betalingsbalancen.

Svagt stigende ledighed

Beskæftigelsesfremgangen i år har sammen med et fald i arbejdsløsheden bragt ledigheden ned under 160.000 personer. Ledigheden forventes at vokse svagt i prognoseperioden. Af samme grund aftager lønpresset en smule, selvom arbejdsmarkedet forbliver stramt.

Overskud på de offentlige finanser

De offentlige finanser nyder godt af den lave ledighed, der har reduceret udgifterne til indkomstoverførsler og øget skattegrundlaget. Overskuddet forventes at blive på omkring 25 mia. kr. i år. Overskuddet mindskes en smule i de kommende år som følge af mindre vækst i dansk økonomi.

Midlertidigt stigende inflation

Inflationen vil være stigende i både 1999 og 2000. Hovedårsagen hertil er udefra kommende faktorer i form af kraftigt stigende råvarepriser. En del af disse stigninger vil først slå igennem næste år. Den meget lave produktivitet i 1999 sammenholdt med lønstigninger på ca. 4 pct. betyder, at lønomkostningerne pr. produceret enhed er steget, hvilket også bidrager til en højere inflation i år. Dertil kommer, at nye grønne afgifter vil være med til at presse priserne op. For 2001 ventes igen lavere inflation.

Prognosens nøgletal

	1998	1999	2000	2001
BNP-vækst (pct.)	2,7	1,0	1,8	1,2
Offentlig saldo (mia. kr.)	10,3	24,5	18,3	17,4
Betalingsbalance (mia. kr.)	-14,8	4,7	8,0	11,7
Ledighed (1.000 personer)	183	158	162	173
Beskæftigelsesændring (1.000 personer)	56	9	-9	-10
Stigning i lønomkostninger (pct.)	4,7	3,8	3,8	3,7
Inflation ^a (pct.)	1,8	2,2	2,7	1,7

a) Inflationen er udtrykt ved væksten i deflatoren for det private forbrug.

Aktuel økonomisk politik

Ikke brug for nye indgreb

Den aktuelle konjunkturvurdering viser, at dansk økonomi ikke står med akutte problemer, der nødvendiggør indgreb her og nu. Derfor bør finanspolitikken holdes neutral i de kommende par år, og kun i tilfælde af tegn på overophedning bør der sættes ind med nye aktivitetsdæmpende tiltag.

Trusler mod dansk økonomi

Faren for overophedning er fortsat til stede, selvom den ikke længere synes at være overhængende. Afgørende for, at det private forbrug forbliver afdæmpet, er, at prisudviklingen på boligmarkedet vender. Sker dette ikke, vil fortsatte husprisstigninger bidrage til et øget forbrug gennem en stigende boligformue. Ligeledes er det afgørende, at det offentlige forbrug holdes nede og kun får lov til at vokse betydelig mere afdæmpet end i løbet af de seneste seks år. Dette kan vise sig at blive svært i en situation, hvor der samtidig er et betragteligt offentligt overskud. Regeringen kan ved en lempelig finanspolitik komme til at øge aktiviteten i en situation, hvor der ikke er brug for det. Endelig udgør det stramme arbejdsmarked et risikomoment. I prognosen ventes en svagt aftagende lønstigningstakt, bl.a. som følge af en lille stigning i ledigheden. Men inden for visse sektorer vil der fortsat være mangel på arbejdskraft med den konsekvens, at der kan komme højere lønstigninger. Hvis dette sker, er der risiko for, at de større lønstigninger breder sig til resten af arbejdsmarkedet.

**Lønudvikling
afgørende af hensyn
til eksporten**

Et negativt træk i udviklingen i dansk økonomi er, at lønninger og priser vokser hurtigere end i udlandet. Dette er specielt bekymrende i en situation, hvor aktiviteten er på vej op i udlandet, og aktiviteten er stagnerende i Danmark. En konsekvens af denne udvikling er en fortsat forringelse af konkurrenceevnen, hvorved eksporten fortsat vil have det svært. Derved får dansk eksport ikke tilstrækkeligt udbytte af fremgangen på vigtige eksportmarkeder, hvor vi kommer til at miste markedsandele. I prognosen forventes forskellen mellem den danske og udenlandske lønstigningstakt at blive indsnævret, men det er klart, at dette forudsætter løntilbageholdenhed ved de kommende overenskomstforhandlinger.

**Afdæmpet
lønudvikling også
afgørende af hensyn
til konjunktursituationen**

I forbindelse med de kommende overenskomstforhandlinger er det også vigtigt at huske på, at en nedsættelse af arbejdstiden (f.eks. i form af en sjette ferieuge) vil reducere arbejdsudbudet og derved øge lønpresset. Dertil kommer, at øget fritid mindsker skattegrundlaget. Lønstigninger, der gives i form af øgede pensionsindbetalinger, vil påvirke det private forbrug mindre end almindelige lønstigninger. Pensionsindbetalinger er derfor mindre skadelige end lønstigninger og vil tilmed styrke opsparingen.

**Farligt at
tilsidesætte målet
om neutral
finanspolitik**

Der er et betragteligt overskud på de offentlige finanser. Stigningen i overskuddet skal i år først og fremmest ses på baggrund af en stigning i skattetrykket. En fastholdelse af overskuddet i de kommende år er betinget af, at regeringen kun tillader en begrænset vækst i det offentlige forbrug. Dette er afgørende, idet regeringen ikke bør bidrage til øget aktivitet i en situation, hvor arbejdsmarkedet vil forblive relativt stramt. Regeringen satser på, at den aktivitetsfremmende virkning af en fortsat stigning i den offentlige beskæftigelse kan modvirkes af øgede grønne afgifter sammen med strukturtiltag. Øgede afgifter har imidlertid kun en indirekte aktivitetsvirkning gennem øgede priser og en mindre disponibel indkomst, mens en stigning i den offentlige beskæftigelse øger aktiviteten direkte. Derfor kræves en provenumæssigt stor stigning – og større end allerede vedtaget – i afgifterne for at afbalancere stigningen i den offentlige beskæftigelse. Finanspolitikken kan derfor nemt vise sig at blive for ekspansiv.

Offentligt overskud skal nedbringe gæld

Det offentlige overskud bør anvendes til nedbringelse af den offentlige gæld. Herved skabes plads til at lempe den økonomiske politik i kommende konjunkturtilbageslag. Samtidig vil en nedbringelse af den offentlige gæld bidrage til at mindske de demografiske udfordringer, som velfærdsstaten står overfor på længere sigt. En nedbringelse af gælden kan også skabe luft til at gennemføre fremtidige skattereformer og skatteharmoniseringer i takt med, at behovet viser sig. Her og nu kan skattelettelser, der ikke er fulgt op af nedskæring i de offentlige udgifter eller er finansieret af andre skatter og afgifter, ikke anbefales.

Nye skattekloder kan være nødvendige

Et øget pres på skattesystemet vil blive en konsekvens af, at flere og flere skattekloder bliver mobile i en globaliseret verden. Derfor bør regeringen allerede nu overveje en øget beskatning af immobile faktorer.

Beskatning af kapitalgevinster bør overvejes

Som et alternativ eller supplement til en øget beskatning af jord og fast ejendom kan øget beskatning af kapitalgevinster og fradrag for kapitaltab overvejes. Værdien af egen bolig udgør typisk den største del af husholdningernes formue, men kapitalgevinster på boliger beskattes i dag som hovedregel ikke. En beskatning af kapitalgevinster på boliger kan medvirke til at dæmpe fremtidige konjunktursving, idet konjunkturbevægelser erfaringsmæssigt opstår eller forstærkes på boligmarkedet. En beskatning af kapitalgevinster på boliger kan også ud fra en fordelingsmæssig betragtning være attraktiv. Ved indførelse af kapitalgevinstbeskatning er det vigtigt at undgå utilsigtede effekter. Det bør sikres, at der ikke opstår uheldige indlåsnings effekter, der begrænser mobiliteten på boligmarkedet. En kapitalgevinstbeskatning af boliger skal således udformes omhyggeligt og i sammenhæng med det øvrige skattesystem. Principielt skal alle kapitalgevinster beskattes på samme måde, således at placering af formue i en aktivtype ikke begrundes på bekostning af en anden.

Arbejdsmarkedspolitiske regler skal ikke lempes

For første gang i flere år er der udsigt til faldende privat beskæftigelse. Det sætter arbejdsmarkedspolitikken på en prøve. De seneste års arbejdsmarkedsreformer er blevet gennemført i et konjunkturopsving, hvor det har været relativt nemmere for ledige at finde beskæftigelse. Det er vigtigt at fastholde virk-

ningerne af reformerne også i en situation, hvor beskæftigelsen ikke er stigende. Ellers er der en risiko for, at ledigheden vender tilbage til tidligere tiders høje niveau og ikke kun vil stige svagt som forventet i prognoseperioden.

Efteruddannelse bør betales og styres af arbejdsmarkedets parter

En vigtig del af arbejdsmarkedspolitikken vedrører efteruddannelse. Den offentligt finansierede uddannelsesindsats bør især være rettet mod personer med de laveste kvalifikationer og den højeste ledighedsrisiko og på den måde direkte medvirke til at forbedre strukturerne på arbejdsmarkedet. Øvrig efteruddannelse bør hovedsageligt finansieres af arbejdsmarkedets parter, da afkastet primært kommer dem til gode i form af højere løn og produktivitet. For at sikre et passende uddannelsesniveau bør alle virksomheder deltage i finansieringen og tilrettelæggelsen af efteruddannelse, idet efteruddannelsesindsatsen, der ikke er målrettet mod konkrete virksomheder, kommer bredere grupper af virksomheder til gode, bl.a. i form af et bedre rekrutteringsgrundlag. De økonomiske incitamentet til at efteruddanne personalet kan for den enkelte virksomhed være svage, hvis uddannet arbejdskraft kan hentes fra andre virksomheder, og virksomheden derved kan undgå at bidrage til finansieringen af efteruddannelse. Virksomhedernes fælles finansiering af efteruddannelse bør dog kombineres med egenbetaling fra virksomheder og ansatte for at sikre høj kvalitet og effektiv udnyttelse af efteruddannelsesindsatsen.

Dansk økonomi 2010

Positivt udgangspunkt for dansk økonomi, men det kan gå galt

Konjunkturvurderingen beskriver et positivt udgangspunkt for dansk økonomi ved indgangen til det næste årtusinde. Redegørelsen indeholder en fremskrivning af dansk økonomi til 2010, der viser, at dette gunstige udgangspunkt kan lede til et positivt forløb. Det positive forløb kræver bl.a. disciplin i den økonomiske politik, et velfungerende arbejdsmarked og en betydelig privat opsparing. Hvis forudsætningerne ikke holder, kan udviklingen blive væsentligt mindre behagelig, og behovet for prioriteringer i velfærdsstaten forstærkes.

Centrale forudsætninger skal være overholdt for gunstig udvikling

Fremskrivningen bygger på en række centrale forudsætninger. Den økonomiske politik forudsættes stram med en vækst i det offentlige forbrug på 1 pct. om året frem til 2005. Herefter antages det offentlige forbrug kun at vokse med ½ pct. årligt. Strukturerne på arbejdsmarkedet forudsættes at muliggøre en langsigtet ledighed på 5-6 pct. af arbejdsstyrken, samtidig med at løn- og priskonkurrenceevnen overfor udlandet kan opretholdes. Den private opsparing forudsættes at stige, og endelig forudsætter fremskrivningen, at der ikke kommer negative impulser i form af f.eks. økonomisk tilbageslag i udlandet, reduktion i arbejdstiden, produktivitetstilbageslag eller lignende.

Fremskrivningens resultater: Ingen balanceproblemer, men lav vækst

Under disse gunstige forudsætninger viser beregningerne i redegørelsen, at det positive udgangspunkt for dansk økonomi indebærer, at de offentlige finanser kan holdes i balance frem til 2010. Som følge af en afdæmpning af de seneste års stigning i huspriserne kan væksten i forbruget holdes nede, og den private opsparing øges. Herved bedres betalingsbalancen så meget, at udlandsgælden kan være elimineret i 2010. Arbejdsstyrken vil primært som følge af den demografiske udvikling falde de kommende år, og derfor er der ikke plads til en stigning i beskæftigelsen. Den mindre arbejdsstyrke vil sætte arbejdsmarkedet under pres med tendens til fald i ledigheden. Ledigheden er i fremskrivningen ca. 5 pct. i 2010. Under forudsætning af, at effekten af de senere års arbejdsmarkedsreformer fastholdes, kan denne lave ledighed være i overensstemmelse med uændret konkurrenceevne overfor udlandet. Fremskrivningen viser også, at væksten i Danmark sandsynligvis vil blive lavere end i udlandet, hvilket bl.a. hænger sammen med den faldende arbejdsstyrke. Den gennemsnitlige BNP-vækst i perioden 2000-10 er 1¾ pct. om året i Danmark mod 2¼ pct. i udlandet.

Følsomhedsanalyser

Beregninger i redegørelsen viser, at relativt beskedne ændringer i forudsætningerne kan påvirke udsigterne for dansk økonomi væsentligt. Dette illustreres vha. følsomhedsanalyser.

Fortsat vækst i det offentlige forbrug på 1 pct. vil forværre de offentlige finanser mærkbart

Fremskrivningen bygger på en forudsætning om, at væksten i det offentlige forbrug reduceres til ca. ½ pct. pr. år fra 2005, hvilket er en markant afdæmpning i forhold til de senere års vækst. Det offentlige forbrug steg årligt med 1,7 pct. i perioden 1980-98. Hvis afdæmpningen af væksten i det offentlige forbrug ikke sker, vil den offentlige saldo forværres mærkbart. Beregninger viser, at hvis væksten i det offentlige forbrug fastholdes på 1 pct. årligt også efter 2005, vil der ske en permanent forværring af den offentlige saldo, og uden kompenserede besparelser eller skattestigninger kan udviklingen på de offentlige finanser vise sig at blive uholdbar. Ifølge beregningerne i kapitlet kan den offentlige saldo i 2020 være forværret med omkring 3 pct. af BNP i forhold til en situation, hvor det offentlige forbrug fra 2005 kun stiger med ca. ½ pct. om året.

Kortere arbejdstid forværrer offentlig saldo: 30 timer koster 2 pct. af BNP

Arbejdstiden er historisk blevet kortere. Siden 1948 er den gennemsnitlige arbejdstid faldet 0,8 pct. pr. år. Fortsætter denne udvikling med kortere arbejdstid, vil situationen for dansk økonomi udvikle sig væsentligt mindre positivt. Beregninger i redegørelsen viser, at en reduktion af den årlige arbejdstid på blot 30 timer, svarende til lidt mindre end en ekstra uges ferie, vil have alvorlige konsekvenser for bl.a. den offentlige saldo. På kort sigt kan kortere arbejdstid reducere ledigheden, men på længere sigt er ledigheden bestemt af strukturerne på arbejdsmarkedet, som ikke påvirkes af ændret arbejdstid. På lang sigt vil en kortere arbejdstid primært betyde en reduktion af den materielle velstand og en udhuling af skattegrundlaget. Kortere arbejdstid vil derfor forværre den offentlige saldo permanent. Beregningerne i kapitlet viser, at en reduktion i den årlige arbejdstid på 30 timer kan forværre den offentlige saldo med omkring 2 pct. af BNP.

1 pct.point højere ledighed forværrer den offentlige saldo med 2 pct. af BNP

Strukturerne på arbejdsmarkedet er afgørende for, hvor lavt et ledighedsniveau vi kan fastholde, uden at lønstigningerne øges til skade for konkurrenceevnen. De senere års arbejdsmarkedsreformer har forbedret strukturerne og medvirket til, at ledigheden er faldet. Beregninger i kapitlet viser, at hvis strukturerne på arbejdsmarkedet forværres, vil den offentlige saldo forværres permanent. Antages den langsigtede ledighed at være 6-7 pct. i stedet for 5-6 pct., vil den offentlige saldo på lang sigt blive forværret med omkring 2 pct. af BNP.

Hvis opsparingen ikke øges, forværres den offentlige saldo og betalingsbalancen

I redegørelsens fremskrivning er det antaget, at den private opsparing øges. Dette kan være et resultat af mere afdæmpet udvikling i huspriserne og de opsparingsfremmende initiativer bl.a. i forbindelse med pinsepakken. Hvis den private opsparing ikke øges, vil betalingsbalancen og den offentlige saldo forværres markant. Beregninger viser, at hvis den private opsparingstilbøjelighed forbliver uændret i forhold til det nuværende niveau, vil den offentlige saldo i 2020 blive forværret med omkring 2 pct. af BNP i forhold til en situation, hvor opsparingen øges.

Hvis flere ting går galt på én gang, kan det gå rigtigt galt

Samlet illustrerer beregningerne, at udviklingen i dansk økonomi kan blive væsentlig mindre positiv end fremskrivningen viser. Forholdsvis begrænsede ændringer i forudsætningerne vil forværre situationen markant. Følsomhedsanalyserne illustrerer de isolerede effekter af mulige og ikke usandsynlige afvigelser i antagelserne. Betragtet hver for sig er effekterne betydelige, men ikke nødvendigvis alarmerende. Et sammenfald af fortsat vækst i det offentlige forbrug, kortere arbejdstid, lidt dårligere strukturer på arbejdsmarkedet og fortsat høj privat forbrugstilbøjelighed giver imidlertid anledning til et markant forværret billede af udsigterne for dansk økonomi. Udviklingen på de offentlige finanser vil blive uholdbar med hastigt voksende underskud. I en sådan situation vil der være behov for betydelige tilpasninger i den økonomiske politik i form af besparelser eller skatteforhøjelser.

Demografiske udfordringer ligger efter 2010

Fremskrivningen tegner et billede, hvor mulighederne for konsolidering af den danske økonomi er tilstede. Uforudsete konjunkturtilbageslag eller en mindre ansvarlig adfærd fra politikerne eller arbejdsmarkedets parter kan forværre situationen dramatisk. Behovet for en disciplineret økonomisk politik og fortsatte strukturforbedringer forstærkes af, at den demografiske udvikling især i årene efter 2010 vil lægge et betydeligt pres på de offentlige udgifter. Den demografiske forsørgerbyrde (defineret som de 0-14 årige plus de over 65 årige som pct. af de 15-64 årige) stiger i perioden 1999 til 2010 kun fra 49½ til 52, mens den i 2040 vil være steget til 67.

Gunstig udvikling betinget af økonomisk-politisk disciplin

Disse langsigtede udfordringer for dansk økonomi kombineret med den betydelige usikkerhed, der er forbundet med fremskrivninger over længere tidshorisoner, lægger op til, at den gunstige udgangssituation, dansk økonomi står i, administreres med en betydelig disciplin og forsigtighed. Der skal ikke store udskejelser til, før de gunstige muligheder sættes over styr.

Værdien af den danske olie og naturgas

Forvaltning af Nordsøens ressourcer

Olie- og naturgasressourcerne i den danske del af Nordsøen udgør en del af den danske nationalformue. Det må derfor løbende overvejes, om ressourcerne udnyttes fornuftigt, dvs. om forvaltningen af Nordsøens ressourcer sikrer et rimeligt samfundsøkonomisk afkast.

Belysning af overskuddets størrelse og fordeling

Formålet med redegørelsen er at belyse den historiske og den fremtidige udvikling i olie- og naturgasproduktionen i den danske del af Nordsøen samt at beregne størrelsen og fordelingen af det samfundsøkonomiske overskud forbundet med nordsøaktiviteterne. Det diskuteres også, om beskatnings- og koncessionsreglerne sikrer staten en rimelig del af overskuddet.

Indvinding af olie og naturgas er søgt fremskyndet

Fra en situation, hvor A. P. Møller havde eneret til at udnytte de danske olie- og naturgasforekomster, har det siden 1984 været muligt også for andre selskaber at udføre efterforskning og indvinding af olie og naturgas i den danske del af Nordsøen. Et af formålene med at få flere aktører på banen har været at fremskynde lokaliseringen af danske olie- og naturgasforekomster. Det er sket ud fra et officielt argument om, at en del af de fremtidige fund forventes at være så små, at de kun vil være rentable at indvinde, så længe den nødvendige infrastruktur i form af behandlingsanlæg og rørledninger er tilstede.

Det undersøges ikke, om den valgte indvindingsstrategi er hensigtsmæssig

Analyserne i redegørelsen har ikke haft til formål at undersøge, hvorvidt det ud fra en samfundsøkonomisk betragtning er hensigtsmæssigt at fremskynde eller udskyde indvindingen. Det er valgt at fokusere på overskuddets størrelse og fordeling ved den valgte indvindingsstrategi fremfor at undersøge, hvad overskuddet ville have været, hvis en anden strategi havde været fulgt. Meget af den information, der er nødvendig for at

kunne analysere, hvilken udvindingsstrategi der giver det størst mulig samfundsøkonomiske udbytte, er mangelfuld og usikker. Således er olieselskabernes omkostninger forbundet med at udvinde en ekstra tønde olie fra undergrunden af kommercielle hensyn ikke offentligt tilgængelige. Endvidere kræver det kendskab til de fremtidige priser at fastlægge indvindingen over tid på bedst mulig vis. Disse priser er ifølge sagens natur ukendte, og historien har vist, at olieprisen kan variere endda meget voldsomt.

Historisk er reserver opskrevet

Energistyrelsens seneste opgørelse viser, at den del af olien i den danske undergrund, der kan indvindes med kendt teknologi, udgør 195 mio. m³. Den del af naturgassen, der kan indvindes med kendt teknologi, er vurderet til 137 mia. m³. Reservernes størrelse revurderes årligt. Denne revurdering kan gå begge veje, men historisk er der som hovedregel sket en opskrivning af reserverne. Det afspejler, at de faktorer, der påvirker reservernes størrelse positivt som f.eks. nye fund og tekniske fremskridt har mere end opvejet de faktorer, der trækker den modsatte vej, dvs. især den løbende indvinding af olie og naturgas.

Den danske olieproduktion forventes at toppe i 2000

I de seneste prognoser fra Energistyrelsen vurderes det, at den årlige olieproduktion vil nå et maksimum på 18 mio. m³ i 2000. Herefter vil produktionen gradvis falde til knap 3 mio. m³ i 2012. Naturgasleverancerne vurderes at toppe med omkring 8 mia. m³ om året i perioden 1999-2004 og derefter falde gradvis. Som følge af den anseelige usikkerhed, der er forbundet med at opgøre olie- og naturgasreserverne, kan disse produktionsprognoser imidlertid vise sig at ligge langt fra de mængder, der faktisk vil blive produceret i fremtiden. Historisk har der således været markante forskelle mellem prognoserne og den faktisk realiserede produktion, især for oliens vedkommende, hvor prognoserne har haft en udtalt tendens til at undervurdere den faktiske produktion.

Nordsøoverskud på 125 mia. kr., hvoraf staten får 70 mia. kr.

Det samfundsøkonomiske overskud er bestemt som det provenu, den offentlige sektor får fra nordsøaktiviteterne, samt det overskud efter skat, danske og udenlandske virksomheder opnår, efter der er taget højde for en vis forrentning af deres investeringer. Beregningerne viser, at olie- og gasproduktionen

set over perioden 1963 til 2012 giver et samfundsøkonomisk overskud på i alt 125 mia. kr. opgjort i 1998-priser. Heraf tilfalder de 70 mia. kr. staten gennem skatter og afgifter. Den resterende del af overskuddet fordeles med 23 mia. kr. til danske virksomheder og 33 mia. kr. til udenlandske virksomheder. Den del af overskuddet, der bliver i Danmark, er således 93 mia. kr. svarende til godt 74 pct.

Skal beskatningen af produktion på gamle felter strammes?

Afsluttende sammenlignes statens andel af overskuddet forbundet med olie- og gasproduktion med situationen i andre nordsølande. Det konkluderes, at den skattemæssige behandling af igangværende olie- og gasproduktion ikke er specielt hård i international sammenligning. Sammen med beskatningen i Storbritannien hører den danske beskatning til blandt de mest lempelige i nordsøområdet. Det er altid en skønsbaseret vurdering, om den danske stat får et rimeligt provenu af den nuværende kulbrinteproduktion, dvs. produktion af olie og gas. På nuværende tidspunkt vil en stramning af beskatningsreglerne for felter i produktion dog kunne opfattes som urimelig overfor de nuværende producenter, da de er låst i deres fremtidige adfærd af store investeringer. Endvidere kan den danske kulbrintebeskatning miste troværdighed, hvis reglerne for igangværende produktion ændres. Derfor er det mere perspektivrigt at vurdere beskatningsreglerne ved fremtidige fund, hvor der kan gennemføres ændringer, som ikke opfattes som havende tilbagevirkende kraft.

Har skattereglerne fundet rette balance mellem incitamenter og rimelig fordeling af overskud?

Den danske beskatning af nye fund er forholdsvis lempelig sammenlignet med reglerne i andre lande om Nordsøen. Baggrunden herfor er, at myndighederne ønsker at bruge skattesystemet til at fremme efterforskningen og udvindingen fra den danske undergrund. Spørgsmålet er, om skattesystemet kan forbedres, så det sikrer, at incitamenterne til efterforskning og udvinding fastholdes på et højt niveau, samtidig med at staten får en større andel af overskuddet ved eventuelle store fund end med de gældende regler.

Forslag om mere progressiv beskatning

Ved at øge progressionen i beskatningen vil små marginale felter stadig beskattes lempeligt, og produktionen fra eventuelle store fund vil blive beskattet hårdere end i dag. En måde at sikre en øget progression på kunne være at gøre statsdeltagel-

sen i udvindingen af et felt afhængig af produktionskapaciteten, så statsdeltagelsen øges ved store fund. Selvom det fra myndighedernes side vurderes, at der hovedsagelig er små marginale fund tilbage i den danske undergrund, er det ikke nødvendigvis klogt at basere hovedprincipperne i kulbrintebeskatningen udelukkende på en sådan vurdering.

Udfordringer og muligheder for naturgassektoren

De europæiske gasmarkeder forandres hastigt i disse år

Det europæiske gasmarked undergår store forandringer i disse år. Naturgas anses for fremtidens brændsel, og markedet for naturgas er i kraftig vækst i det meste af Europa. Hidtil er størstedelen af de europæiske landes forbrug blevet dækket af indenlandsk produktion, og al køb og salg af gas er blevet varetaget af selskaber med monopol på de nationale markeder. Fremover vil det blive nødvendigt at hente det meste naturgas langvejs fra for at dække den stigende efterspørgsel. Samtidig er der et stort pres for at indføre konkurrence på gasmarkedet. Det skyldes, dels at de store gasforbrugere ønsker at have et valg mellem flere leverandører, dels at EU-kommissionen har stillet krav om en delvis åbning af de nationale gasmarkeder med start i sommeren 2000. Kombinationen af et marked i vækst og en øget markedsåbning er en stor udfordring for de europæiske gasselskaber, men giver også store muligheder.

Vil der komme en reel åbning af det danske gasmarked?

I lyset af den europæiske udvikling vurderes det, hvilke forudsætninger der skal være opfyldt for, at også det danske gasmarked fremover kan opnå de gevinster, som en markedsåbning medfører. Meget vil afhænge af, hvordan EU-direktivet omsættes til dansk lovgivning. Derfor diskuteres, om de tiltag, der fra regeringens side er lagt op til, vil sikre en reel åbning af gasmarkedet. Eller om der tages for store hensyn til de eksisterende offentligt ejede gasselskabers økonomi.

Dansk gassektor kendetegnet ved offentligt ejerskab og monopol

Den nuværende organisering af den danske gassektor er enkel. DONG Naturgas – et datterselskab af det statsejede Dansk Olie og Naturgas A/S (DONG) – køber al naturgas til det danske marked og har desuden eneret til den overordnede transport og lagring af naturgas. Sammen med fire regionale selskaber, der er ejet af kommunerne, varetager DONG Natur-

gas også al salg og distribution af naturgas til slutbrugerne. Sektoren er således i dag kendetegnet ved offentligt ejerskab og monopollignende forhold i alle led fra indkøb over transport til salg. Samtidig har sektoren historisk fået en betydelig indirekte statsstøtte gennem naturgassens fritagelse for energiafgifter. Denne statsstøtte vil dog blive afviklet inden for den nærmeste fremtid, da den er i modstrid med EU's konkurrenceregler.

Reguleringen af de danske gaspriser afviger væsentlig fra reguleringen af andre priser

Derudover er gassektoren underlagt omfattende offentlig regulering. Central i den offentlige regulering er fastsættelsen af de priser, som slutbrugerne betaler. Priserne fastsættes i dag ud fra prisen på de brændsler, som kunderne kunne anvende i stedet for naturgas. Dermed sættes prisen for hver kunde-gruppe, så den svarer til den maksimale pris, som kunde-gruppen er villig til at betale. Dette sikrer samtidig gasselskaberne det størst mulige overskud. Reguleringen af gaspriserne afviger således væsentligt fra de principper, der generelt følges for andre offentligt regulerede priser. Der er formålet ikke at sikre producenterne det størst mulige overskud, men at sikre forbrugerne de lavest mulige priser.

Husholdningerne betaler tre gange mere for gassen end store industrikunder

Konsekvensen af den eksisterende regulering er, at forskellige typer af slutbrugere betaler vidt forskellige priser. Husholdningerne skal således betale over tre gange mere for en m³ naturgas end store kunder i industrien og kraftvarmesektoren, selv når der ses bort fra afgifter. Da denne forskel ikke alene kan forklares ved forskelle i omkostningerne ved at levere gassen, er der tale om en kraftig prisdiskriminering mellem gaskunderne. En sammenligning med gaspriserne i andre lande tyder på, at prisdiskrimineringen i Danmark er særlig stor.

Frem mod 2020 vil der blive behov for dansk import af naturgas

Prognoser fra bl.a. Energistyrelsen tegner et noget statisk billede af fremtidens danske gasmarked, hvor væksten i efterspørgslen ventes at stoppe inden for de nærmeste par år. Udviklingen i retning af øget konkurrence på de europæiske gasmarkeder og kravet om reduktioner i CO₂-udslippet gør det dog sandsynligt, at den danske efterspørgsel efter naturgas vil vise sig at være mere dynamisk, end de eksisterende prognoser tilsiger. Men selv med et konstant forbrug vil Danmark snart skulle importere naturgas gennem det europæiske gasmarked. Da hele gasforbruget indtil nu er blevet dækket af leverancer

fra Nordsøen, udgør behovet for import en ny udfordring for de danske gasselskaber.

To tredjedele af det europæiske gasforbrug skal dækkes af import

Det europæiske gasmarked forventes at blive mere end fordoblet i løbet af de næste 20 år. Da de europæiske gasreserver er begrænsede, betyder det, at op mod to tredjedele af forbruget i Europa omkring 2020 skal dækkes ved import fra lande som Rusland og Algeriet. Disse lande har nok gas til at dække den europæiske efterspørgsel i mange år fremover. Samtidig er det sandsynligt, at den infrastruktur, der er nødvendig for at få naturgassen transporteret til det europæiske marked, vil være på plads. Forudsætningerne for etableringen af et egentligt europæisk gasmarked er således tilstede, og det vil være herfra, at Danmark i fremtiden skal skaffe den nødvendige gas.

Udviklingen går i retning af, at der skabes et egentligt europæisk gasmarked

Derimod er det mere usikkert, hvordan et europæisk gasmarked med forholdsvis få udbydere og mange efterspørgere vil komme til at fungere. Indtil nu har gasstrømmene til og mellem de europæiske lande været fastlagt gennem forholdsvis få, store langsigtede kontrakter mellem gasproducenterne og de enkelte landes gasmonopoler. Udviklingen går imidlertid i retning af, at der etableres et egentligt europæisk gasmarked, hvor en del af gassen sælges på spotmarkeder. Etableringen af et europæisk gasmarked giver muligheder for, at der kan skabes konkurrence mellem forskellige selskaber om at skaffe gas til det danske marked billigst muligt.

Stærk offentlig regulering nødvendig for at sætte konkurrencen i gang

En forudsætning for etableringen af det europæiske gasmarked er dog, at markedet åbnes i de enkelte lande. Det kræver bl.a., at de af gasselskabernes aktiviteter, der udgør et naturligt monopol, dvs. primært drift af rørledningerne, adskilles effektivt fra de aktiviteter, der er knyttet til selve handlen med gas. Denne adskillelse kan opnås på flere måder, men det afgørende er, at en stærk offentlig regulering forhindrer ejerne af gasnettene i at udelukke potentielle konkurrenter fra at få deres gas transporteret ud til kunderne.

Regeringen har tilsyneladende valgt en blød start på markedsåbningen

Den danske regering har efter alt at dømme valgt en blød start på åbningen af gasmarkedet, hvilket nok skyldes hensynet til de eksisterende selskabers økonomi. Især kan de regionale selskabers betydelige gæld og DONG Naturgas's langsigtede

forpligtigelse til at aftage gas fra Nordsøen begrunde en vis bekymring hos deres offentlige ejere. På den baggrund indgik regeringen i juni 1999 en aftale med to af de regionale selskaber. Aftalen udgør grundlaget for en delvis ændret organisering og struktur og er i øjeblikket ved at blive udmøntet i lovgivning. Dette arbejde skal afsluttes i løbet af foråret 2000, så den ændrede organisering er på plads, når EU's gasdirektiv træder i kraft. Sideløbende med lovgivningsarbejdet forhandler de to regionale selskaber, der har indgået aftale med regeringen, med DONG Naturgas om nye rammer for gasleverancerne. Tilsammen skal disse aftaler gøre de eksisterende selskaber mere robuste overfor de nye vilkår i form af en markedsåbning og ophøret af afgiftsfritagelsen. Aftalerne åbner op for, at også de to øvrige regionale selskaber kan tilslutte sig. Det er dog endnu uvist, om de – frivilligt eller ufrivilligt – vil udnytte denne mulighed.

Intet behov for de regionale selskaber

Aftalen med regeringen vil binde de regionale selskaber tættere sammen gennem oprettelsen af et fælles driftsselskab. Endvidere lægger den op til et fortsat meget tæt samarbejde mellem de regionale selskaber og DONG Naturgas. Dermed er det forhindre, at de regionale selskaber vil bidrage til at skabe konkurrence på det danske gasmarked, og samtidig er de regionale selskabers opgaver blevet reduceret betragteligt. Det kan derfor undre, at man ikke har taget skridtet fuldt ud og oprettet en koncern, der skulle varetage alle opgaver i forbindelse med drift og vedligehold af det danske gasnet. De stordriftsfordele, der givetvis er i varetagelsen af disse opgaver, ville kunne udnyttes bedre, hvis alle funktioner var samlet i et selskab.

Risiko for at begrænsninger på markedsåbningen vil forhindre konkurrence

Med juni-aftalen er den danske gassektor nok sikret på kort og mellemlang sigt, bl.a. fordi der samtidig lægges op til en markedsåbning, der er mindst mulig i forhold til EU's gasdirektiv. Derudover ser det ud til, at regeringen vil udnytte nogle af direktivets undtagelsesmuligheder. Man forsøger således at fastholde de store elværker, der er blandt de største gaskunder, på nogle lange og uopsigelige kontrakter med DONG Naturgas. Der er derfor en risiko for, at der bliver for få frie kunder til, at det bliver attraktivt for andre selskaber at tage konkurrencen op med DONG Naturgas. Sammenlignet

med elreformen, der giver alle forbrugere fri markedsadgang fra 2003, vil den forventede åbning af det danske gasmarked være bemærkelsesværdig beskeden.

**Manglende
åbning af det
danske gasmarked
kan vise sig at blive
dyr**

Erfaringerne fra bl.a. Storbritannien viser, at det er helt afgørende ikke at tage for store hensyn til de eksisterende gasmonopoler, da det giver dem mulighed for effektivt at holde konkurrenter ude af markedet. Hvis man derfor ønsker reel konkurrence, må det sikres, at der både er tilstrækkeligt med attraktive store kunder, og at konkurrerende gasselskaber tilbydes rimelige vilkår mht. at anvende gasnettene. Det kan medføre et behov for at tilføre de eksisterende selskaber kapital, så de kan slippe ud af deres forskellige langsigtede forpligtigelser. Men det kan vise sig at være en ringe pris at betale i forhold til de fordele, som et gasmarked med reel konkurrence kan give.