

**Beretning til statsrevisorerne  
om**

**Combus a/s  
1995-2001**

---

**April 2002  
RB D201/02**



**Rigsrevisionen**

## Indholdsfortegnelse

	Side
I. Resumé .....	5
II. Indledning, formål, afgrænsning og metode .....	25
A. Indledning .....	25
B. Formål og afgrænsning .....	27
C. Metode .....	28
III. Etableringen af Combus .....	28
A. Baggrund .....	28
B. Fastsættelse af kapitalgrundlag .....	29
a. Markedsituationen .....	30
b. Merudgifter til personale .....	31
c. Forslag til åbningsbalance .....	33
C. Sammensætning af bestyrelse .....	38
D. Økonomistyring .....	39
IV. Den økonomiske udvikling i Combus 1995-2000 i hovedtræk .....	43
V. Forberedelser til salg af statens aktier i Combus .....	49
A. Baggrund .....	49
B. Nedsættelse af styregruppe .....	49
C. Lov om ændring og om ophævelse af lov om DSB Busser A/S... ..	52
D. Indhentelse af tilbud på køb af aktier i Combus .....	54
VI. Kapitaltilførsel på 300 mio. kr. ultimo maj 1999 .....	57
A. Baggrund .....	57
B. Udkast til årsregnskab 1998 .....	59
C. Gennemgang af udvalgte kørselskontrakter .....	59
D. Beregning af kapitaltilførslen .....	62
E. Aktstykke af 21. maj 1999 .....	64
VII. Genoptagelsen af aktiesalgprocessen .....	69
A. Status på salgsprocessen .....	69
B. Den regnskabsmæssige udvikling 1999 .....	69
C. Genoptagelse af salgsprocessen .....	70
D. Kontakt til Arriva .....	75
VIII. Salget til Arriva .....	77
A. Arrivas forslag vedrørende aktiesalgsaftale .....	77
B. Hensigtserklæring af 21. november 2000 .....	80
C. Aktstykke af 13. december 2000 .....	81

IX.	Granskningsundersøgelsen og advokatundersøgelsen.....	89
	A. Indledning .....	89
	B. Granskningsundersøgelsen.....	89
	C. Advokatundersøgelsen .....	91
X.	Trafikministerens rolle som eneejer af Combus.....	95
	A. Kompetenceforholdene i statslige aktieselskaber .....	95
	B. Særligt om kompetenceforholdene i Combus.....	97
	C. Bestyrelsens orientering af ministeren.....	98
	D. Trafikministeriets orientering af ministeren i øvrigt.....	100

## Beretning om Combust a/s 1995-2001

### I. Resumé

#### Indledning, formål, afgrænsning og metode

1. Denne beretning afgives til statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven (lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997). Beretningen omhandler forhold i Combust a/s. Selskabet var 100 % statsejet indtil statens salg pr. 1. januar 2001 af aktierne i selskabet. Statens ejerskab henhørte under trafikministeren, hvorved undersøgelsen knytter sig til statsregnskabet § 28.

2. Statsrevisorerne anmodede ved deres møde den 17. januar 2001 rigsrevisor om i et notat at redegøre for, hvorledes en undersøgelse af forløbet omkring Combust a/s kunne gennemføres.

Ved deres møde den 16. maj 2001 tog statsrevisorerne rigsrevisors notat af 6. april 2001 om tilrettelæggelsen af en undersøgelse af Combust a/s. Undersøgelsen har taget udgangspunkt i dette notat.

3. Statsrevisorerne afgav i juni 1999 beretning nr. 8/98 om nogle regnskabsmæssige og økonomiske dispositioner i Combust a/s (Combust). Umiddelbart inden afgivelsen af beretningen fik trafikministeren den 27. maj 1999 Finansudvalgets tilslutning til at tilføre Combust 300 mio. kr. Ved forelæggelsen af anmodningen for Finansudvalget blev det oplyst, at der ville blive iværksat 2 uvildige undersøgelser af udviklingen i Combust. Rigsrevisionens undersøgelse har afventet færdiggørelsen af disse undersøgelser – benævnt henholdsvis granskningsundersøgelsen og advokatundersøgelsen.

4. Rigsrevisionen har afgrænset formålet med undersøgelsen til en vurdering af Trafikministeriets overvejelser og initiativer i forbindelse med etableringen af Combust, herunder indsættelse af bestyrelse og etablering af økonomisystem, rekonstruktionen af selskabet samt forberedelserne til og gennemførelsen af salget af aktierne i selskabet. Endvidere omfatter undersøgelsen beskrivelser og vurderinger af

granskningsundersøgelsen og advokatundersøgelsen samt af ministerens rolle som enejer.

5. Undersøgelsen bygger på en gennemgang af sagsmateriale i Trafikministeriet samt årsregnskaber og andet regnskabsmateriale vedrørende Combus.

### **Etableringen af Combus**

6. Combus blev etableret med virkning fra 1. januar 1995 ved lov nr. 232 af 4. april 1995 om DSB Busser A/S (senere navneforandring til Combus a/s). Selskabets aktiekapital blev tegnet ved indskydelse af DSB's daværende busvirksomhed. Baggrunden var EU's bestemmelser om iagttagelse af udbudsregler ved indgåelse af aftaler om tjenesteydelser.

7. DSB Busser varetog i 1994 ca. 25 % af buskørslen i Danmark uden for hovedstadsområdet, hvor DSB ikke kørte. Frem til 1993 havde denne kørsel fundet sted efter såkaldte standardentreprenørkontrakter, som havde sikret vognmændene en stabil kørsel til gode priser i et marked stort set uden konkurrence. EU's direktiv om udbud betød overgang til licitationskontrakter. Overgangen, som blev indledt i 1993, medførte store prisfald på buskørsel og gjorde konkurrencesituationen meget usikker DSB Busser. Den hidtidige situation, hvor DSB Busser trods højere personaleomkostninger, men i kraft af stordriftsfordele var konkurrencedygtig med de små, private vognmænd, ville blive ændret. Flere store vognmænd, heriblandt udenlandske selskaber, som havde både billige overenskomster og stordriftsfordele, ville komme ind på markedet.

Busvirksomheden havde primo 1995 ca. 1.575 medarbejdere, hvoraf ca. 730 var ansat på overenskomst, og ca. 845 var tjenestemænd. Merudgifterne til personale i forhold til konkurrenterne skyldtes især højere løn og højere pensionsudgifter til tjenestemænd, hvortil kom risikoen for udløsning af rådighedsløn. Men også selskabets overenskomstansatte havde højere timelønninger og et højere bidrag fra arbejdsgiver til pension i forhold til chauffører på almindelig overenskomst. Efter den almindelige overenskomst på markedet ville busvirksomhedens årlige personaleomkostninger med udgangspunkt i situationen primo 1994 have været knap 60 mio. kr. lavere. Heraf kunne knap

40 mio. kr. henføres til højere løn og knap 20 mio. kr. til højere pensionsbidrag fra arbejdsgiver.

8. I åbningsbalancen for DSB Busser A/S blev der foretaget en hensættelse på 140 mio. kr. til delvis dækning af merudgifterne til pensionsbidrag og delvis forsikring mod at op til 10 % af tjenestemændene skulle gå på rådighedsløn. Der blev ikke kompenseret for den store lønforskel på knap 40 mio. kr.

I bemærkningerne til forslag om lov om DSB Busser A/S blev det bl.a. anført, at det var vurderingen, at de økonomiske vilkår, som DSB Busser blev etableret under, ville give selskabet et rimeligt forsvarligt grundlag for at klare sig i konkurrencen, om end selskabet blev etableret med en relativt snæver økonomisk margin.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der i Trafikministeriets overvejelser ved fastsættelsen af det kapitalgrundlag, som Combus blev etableret med, indgik et hensyn om "lige vilkår" i forhold til andre danske busentreprenører. Hensynet til "lige vilkår" medførte, at der kapitalmæssigt kun delvis blev taget højde for, at selskabet fra starten ville have væsentlig højere personaleomkostninger end de kendte konkurrenter. Betragtningen var bl.a., at selskabet på andre områder havde nogle stordriftsfordele. Samtidig forventedes dog væsentlige branchemæssige strukturtilpasninger. Rigsrevisionen finder det ikke velbegrundet at forsøge at regulere en forretningsvirksomheds markedsmæssige position ved at fastholde en omkostningsstruktur, der er uhensigtsmæssig i forhold til konkurrenterne. Det er endvidere Rigsrevisionens opfattelse, at kapitalgrundlaget for en virksomhed, der skal fungere på markedsmæssige vilkår, som hovedregel bør fastsættes med udgangspunkt i planer og forventninger for den pågældende virksomheds fremtidige drift, herunder indtjeningsmuligheder, markedsmæssig position, soliditet og afkast af investeret kapital.

9. Som stifter af Combus og eneaktionær i selskabet var Trafikministeriet ansvarlig for at sammensætte en bestyrelse for selskabet. Ministeriets muligheder for at sikre investeringen var ikke alene principielt, men i allerhøjeste grad også reelt betinget af kompetencen hos selskabets daglige ledelse.

Rigsrevisionen har konstateret, at den af trafikministeren indsatte bestyrelse i Combust ikke – som forudsat i bemærkningerne til lovforslaget om DSB Busser A/S – blev sammensat af såvel personer med indsigt og erfaring i busdrift som personer med anden forretningsmæssig og ledelsesmæssig ekspertise. Trafikministeriet har anført, at ministeriet er enig i, at bestyrelsesmedlemmer bør have den fornødne forretningsmæssige og kommercielle viden.

10. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Trafikministeriet ikke i forbindelse med etableringen af Combust overvejede selskabets behov og muligheder for en tilfredsstillende økonomistyring. Undersøgelsen har vist, at selskabets økonomistyring var mangelfuld på grund af et utilstrækkeligt økonomisystem. Combust begyndte implementeringen af et nyt økonomisystem medio 1998, og systemet var fuldt implementeret 1. juni 1999. Systemet gav mulighed for en mere detaljeret økonomistyring, herunder udarbejdelse af flerårige budgetter. Systemet kunne dog endnu pr. 1. januar 2001 ikke anvendes til præcise efterkalkulationer. Rigsrevisionen finder, at Trafikministeriet allerede i forbindelse med etableringen burde have overbevist sig om, at forudsætningerne for en effektiv økonomistyring var til stede i selskabet. Trafikministeriet har anført, at ministeriet på baggrund af udviklingen i Combust er enig i, at der allerede i forbindelse med udskillelsen af statslig virksomhed i aktieselskabsform bør tages stilling til, hvorledes økonomistyringen tilrettelægges.

11. Rigsrevisionen finder sammenfattende, at Trafikministeriet i forbindelse med etableringen af Combust ikke i tilstrækkeligt omfang var opmærksom på, hvor afgørende betydning et hensigtsmæssigt kapitalgrundlag, en kompetent bestyrelse og mulighed for en effektiv økonomistyring har for en virksomhed, der skal fungere på markedsmæssige vilkår. De muligheder, som ministeriet havde i etableringsfasen for at sikre tilstedeværelsen af en række elementære forudsætninger for en betryggende drift af Combust, blev efter Rigsrevisionens vurdering ikke udnyttet tilfredsstillende.

## Den økonomiske udvikling i Combust 1995-2000 i hovedtræk

12. Combust blev etableret med et kapitalgrundlag, der satte en snæver økonomisk margin for selskabets dispositioner og forudsatte lånefinansiering de første år. Selskabet valgte en meget ekspansiv politik, der blev gennemført ved afgivelse af lave tilbud, når buskørsel var i licitation. Forpligtelsen over for de beskæftigede tjenestemænd gav Combust et incitament til at byde lavt for ikke at ende med overtallige tjenestemænd og dermed risiko for at udløse rådighedsløn. Selskabet rådede imidlertid ikke over et økonomisystem, der gav selskabet fornøden viden om den økonomiske rækkevidde af afgivne tilbud. Det resulterede i indgåelse af en række tabsgivende kontrakter. Kontrakter om buskørsel blev som hovedregel indgået for mindst 4 år og med overtagelse af den omhandlede busdrift ca. ½ år efter kontraktens underskrift. Det medførte, at tabsgivende kontrakter ville påvirke driften i flere år. Allerede fra 1997 oversteg omkostningerne indtægterne. De økonomiske virkninger af de tabsgivende kontrakter slog for alvor igennem i 1998. Det medførte et så kraftigt fald i selskabets egenkapital, at det medio 1999 var nødvendigt at tilføre selskabet kapital.

## Forberedelser til salg af statens aktier i Combust

13. Ved etableringen af Combust ved lov om DSB Busser A/S blev trafikministeren ved samme lov bemyndiget til at sælge op til 25 % af aktierne i selskabet. Med henblik på at få iværksat arbejdet med salget af aktierne blev der i september 1996 nedsat en styregruppe med repræsentanter for Finansministeriet, Trafikministeriet, DSB samt eksterne juridiske og finansielle rådgivere. Det var gruppens opfattelse, at den mest hensigtsmæssige salgsmetode var salg af aktierne til en strategisk partner, og at et salg af 100 % af aktierne ville kunne indbringe et relativt større provenu end salg af en minoritetspost (25 %).

Forberedelserne til salget af aktier, herunder spørgsmålet om værdiansættelsen, var samtidig en mulighed for Trafikministeriet til at komme tæt på den økonomiske udvikling i Combust. Ifølge beslutningsreferaterne fra gruppens møder kan det imidlertid konstateres, at den økonomiske udvikling i selskabet ikke blev fulgt særlig tæt af



gruppen. Det dominerende spørgsmål var tjenestemandsp  
problematikken. Det var opfattelsen, at problematikken  
udgjorde en væsentlig økonomisk belastning og usikker  
hed for selskabet, og at spørgsmålet vedrørende de tjene  
stemandsansatte i Combust skulle afklares før et salg af en  
aktiepost til en strategisk partner. Gruppens arbejde blev  
herefter indstillet for at afvente en afklaring af tjeneste  
mandsproblemet.

14. Trafikministeriets overvejelser resulterede i fremsæt  
telse og vedtagelse af lov nr. 1046 af 23. december 1998  
om ændring og om ophævelse af lov om DSB Busser A/S.  
Herved blev trafikministeren bemyndiget til at sælge samt  
lige aktier i Combust. Loven pålagde endvidere DSB at be  
tale de til Combust udlånte tjenestemænd, som valgte at la  
de sig ansætte på overenskomstvilkår i busselskabet, et en  
gangsvederlag.

Salgsprocessen vedrørende aktierne i Combust blev gen  
optaget i januar 1999, efter at hovedparten af de fra DSB  
udlånte tjenestemandsansatte chauffører havde valgt at  
overgå til overenskomstansættelse pr. 1. april 1999.

Trafikministeriets finansielle rådgivere, der var udpeget  
til at modtage indkomne tilbud på trafikministerens vegne,  
modtog i februar interessetilkendegivelser fra 6 potentielle  
købere. I sidste halvdel af april 1999 modtog rådgiverne  
endvidere en tilkendegivelse fra det britiske selskab Arriva  
Passenger Services Ltd. (Arriva). Det førte til, at der den  
27. april 1999 blev indgået en hensigtserklæring (letter of  
intent) mellem Trafikministeriet og Arriva om overtagelse  
af Combust for 45 mio. kr. forudsat, at selskabets egenka  
pital på overdragelsestidspunktet udgjorde 131 mio. kr.  
Arriva var den eneste potentielle køber, der var kommet  
med et positivt bud på aktierne i Combust. Hensigtserklæ  
ringen gav Arriva eksklusivitet frem til den 17. maj 1999  
til gennemførelse af due dilligence (kortlægning af selska  
bets forhold) og indgåelse af en endelig aktiesalgsaftale.

Arriva meddelte i maj 1999, at selskabet ikke kunne  
overholde den aftalte tidsplan på grund af den sparsomme  
information om Combust samt transaktionens kompleksitet  
og størrelse.

15. For Combust var situationen meget presset. Selskabet  
havde i 1996 afgivet tilbud og vundet ca. 80 % af HT's 6.

udbudsrunde, ligesom selskabet i 1997 havde vundet kørslen på 105 busser i forbindelse med HT's 7. udbudsrunde. Udviklingen havde imidlertid vist, at indtægterne fra de vundne kontrakter ikke gav dækning for omkostningerne, herunder betydelige omkostninger forbundet med etableringen i HT-området. Selskabet skulle inden udgangen af maj 1999 afholde sin ordinære generalforsamling med fremlæggelse af revideret årsregnskab for 1998. Men den økonomiske situation var så alvorlig, at selskabets revisorer havde oplyst, at årsregnskabet ikke kunne aflægges uden forbehold for princippet om going concern (mulighed for videreførelse af selskabet). Trafikministeriets finansielle rådgivere anbefalede derfor, at arbejdet med en rekonstruktion af selskabet med omgående virkning fik første prioritet frem for et salg af selskabet. Arrivas interesse ville blive forsøgt opretholdt.

16. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at tjenstemandsproblematikken blev vurderet som en væsentlig hindring for et salg af aktier i Combust. Udviklingen har efter Rigsrevisionens opfattelse understreget vigtigheden af, at en eventuel tjenstemandsproblematik er afklaret i forbindelse med stiftelsen af et statsligt aktieselskab. Er dette ikke afklaret, vil det som hovedregel forringe selskabets konkurrenceforhold samt vanskeliggøre et eventuelt salg af aktier i selskabet. Ved forberedelserne til salget af aktier, som blev indledt i efteråret 1996, blev der de første par år fokuseret på en løsning af denne problematik. Undersøgelsen har vist, at det tog ca. 2½ år at etablere grundlaget for en løsning, hvorefter de fra DSB udlånte tjenstemænd kunne overgå til overenskomstansættelse i Combust.

Rigsrevisionens undersøgelse har endvidere vist, at selskabets ledelse i samme periode indgik en række tabsgivende kørselskontrakter. Dispositionerne fik en så voldsom negativ indflydelse på den økonomiske udvikling i Combust, at bestræbelserne på salg af aktier måtte sættes i bero i maj 1999 til fordel for en kapitalmæssig rekonstruktion af selskabet. Udviklingen understregede dermed risikoen ved at indsætte en forretningsmæssig uerfaren ledelse og at indføre og opretholde et mangelfuldt økonomisystem.

Rigsrevisionens undersøgelsen har endelig vist, at Trafikministeriets ikke i perioden 1996-1997 udnyttede ministeriets deltagelse i forberedelserne til salget af aktier til at

indhente yderligere viden om den økonomiske udvikling i Combust.

### **Kapitaltilførsel på 300 mio. kr. ultimo maj 1999**

17. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at udarbejdelsen af Combust's årsregnskab for 1997 og de mange, betydelige nedjusteringer af forventningerne til resultatet for 1998 havde gjort den mangelfulde økonomistyring og ledelsesmæssige kontrol i selskabet åbenbar.

Et udkast til årsregnskab 1998 viste et underskud på godt 74 mio. kr. og en egenkapital pr. 31. december 1998 på 112 mio. kr. Selskabets gæld var i løbet af året steget med 363 mio. kr. til 1.069 mio. kr. Soliditetsgraden var faldet fra 18,7 ultimo 1997 til foreløbig 9,0. Selskabet var hermed i en meget alvorlig situation, idet et par af selskabets store långivere havde en opsigelsesadgang, såfremt soliditetsgraden faldt til under 10. Ydermere havde selskabets revisorer som tidligere nævnt meddelt, at selskabets årsregnskab i den nuværende situation ikke kunne aflægges uden et forbehold for going concern.

18. Trafikministeriet havde i foråret 1999 antaget en juridisk rådgiver til at assistere ved løsningen af Combust's finansielle problemer. På rådgiverens foranledning blev der i maj 1999 iværksat en gennemgang af lønsomheden af udvalgte kørselskontrakter. Gennemgangen, som blev foretaget af et af selskabets revisionsfirmaer, blev beskrevet i et notat af 18. maj 1999 med overskriften "Lønsomheden af udvalgte kørselskontrakter for perioden 1999-2001". Notatet tilgik såvel Trafikministeriet som ministeriets juridiske rådgiver. I den efterfølgende argumentation vedrørende behovet for at tilføre Combust yderligere kapital blev der flere gange refereret til notatet. Notatet udgjorde reelt grundlaget for den endelige fastsættelse af en kapitaltilførsel.

Rigsrevisionen finder, at notatets overskrift kunne give det indtryk, at indholdet af notatet var baseret på en gennemgang, hvor revisorerne havde forholdt sig til lønsomheden af de enkelte udvalgte kontrakter. Det fremgik imidlertid af revisorerne bemærkninger i notatet, at der var tale om en indirekte gennemgang baseret på overordnede driftsbudgetter, som revisorerne ikke havde vurderet med hensyn til fuldstændighed eller sandsynlighed.

Revisorerne havde gennemgået de af selskabets bestyrelse godkendte driftsbudgetter for 5 busområder. Driftsbudgetterne for samtlige busområder samt for overhead viste et samlet underskud i perioden 1999-2001 på ca. 103 mio. kr. På baggrund af iværksatte eller planlagte effektiviserings- og rationaliseringstiltag mv. skønnede bestyrelsen, at man i perioden kunne realisere besparelser på ca. 106 mio. kr. På den baggrund vurderede ledelsen, at der i årsregnskabet for 1998 skulle foretages en hensættelse mod tab på underskudgivende kontrakter på 65 mio. kr. Revisorerne anførte, at de ikke havde efterprøvet de af ledelsen udøvede skøn.

Rigsrevisionen har bemærket, at revisorerne tilkendegav i notatet, at de ikke havde vurderet de af selskabets ledelse udarbejdede budgetter og skøn. Rigsrevisionen finder i lyset af, at notatet skulle anvendes i forbindelse med selskabets rekonstruktion, at revisorerne burde have overvejet, om det i det hele taget skulle have været afgivet i den foreliggende form.

Rigsrevisionen finder endvidere, at det burde have været klart for Trafikministeriet, der i maj 1999 havde fuldt kendskab til den mangelfulde økonomistyring i Combus, at notatet ud fra de foreliggende oplysninger ikke kunne tillægges afgørende værdi som beslutningsgrundlag.

19. Hensættelsen på 65 mio. kr. betød, at Combus' regnskabsmæssige underskud for 1998 steg til 139 mio. kr., og at selskabets egenkapital ultimo 1998 blev reduceret til 47 mio. kr. Med henblik på den kommende generalforsamling var der således behov for en meget hurtig afklaring af selskabets fremtid.

Trafikministeriets juridiske rådgiver foreslog i et notat medio maj 1999 en kapitaltilførsel på 300 mio. kr.

20. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at størrelsen på den nødvendige kapitaltilførsel blev beregnet af Trafikministeriets juridiske rådgiver. Grundlaget for beregningen var *dels* den forventede udvikling i selskabets egenkapital, efter at der i overensstemmelse med revisorerens notat var foretaget en hensættelse ultimo 1998 på 65 mio. kr., *dels* soliditetskrav i henhold til indgåede bankaftaler. Muligheden for med rimelig nøjagtighed at fastsætte størrelsen på den nødvendige kapitaltilførsel afhang således i det væ-

sentlige af grundlaget for den beregnede hensættelse på 65 mio. kr. Den juridiske rådgiver gjorde ikke i sit notat til Trafikministeriet om beregningen af kapitaltilførslen opmærksom på betydningen af revisorerne forbeholdsliggende bemærkninger i notatet om lønsomheden af udvalgte kørselskontrakter. Tværtimod lod rådgiveren uden forbehold oplysninger fra revisorerne notat indgå i sit eget notat, således at man af dette måtte forstå, at der forelå et rimeligt sikkert grundlag for fastsættelsen af kapitaltilførslen. Rigsrevisionen finder, at rådgiveren burde have gjort Trafikministeriet opmærksom på, at revisorerne notat ikke kunne tillægges afgørende betydning ved fastsættelsen af størrelsen på den nødvendige kapitaltilførsel.

21. Trafikministeriet anmodede den 21. maj 1999 ved fortroligt aktstykke om Finansudvalgets tilslutning til at foretage en kapitaltilførsel på 300 mio. kr. i 1999 til Combust. Det blev oplyst i aktstykket, at der som led i bestræbelserne for at gøre selskabets drift rentabel ville ske en udskiftning af bestyrelsen. Det var desuden hensigten at lade igangsætte en granskningsundersøgelse med henblik på at fastslå, hvad der var årsag til, at det var gået, som tilfældet var. Muligheden for et salg af Combust ville fortsat blive undersøgt.

Aktstykket blev tiltrådt af Finansudvalgets flertal den 27. maj 1999. Udvalget lagde vægt på, at der ud over granskningsundersøgelsen ville blive iværksat en advokatundersøgelse, der omfattede departementet (Trafikministeriet).

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Trafikministeriet ved udarbejdelsen af aktstykket om kapitaltilførsel til Combust måtte være klar over selskabets mangelfulde økonomistyring og usikre grundlag for at træffe økonomiske dispositioner, herunder manglende grundlag for at kunne kontrollere lønsomheden af de enkelte indgåede kontrakter om buskørsel og manglende kontrol med udviklingen i selskabets omkostninger.

Rigsrevisionens undersøgelse har endvidere vist, at Trafikministeriet ved beskrivelsen i aktstykket af Combust' kapitalbehov baserede sig på dels notatet fra selskabets revisor fra maj 1999 om lønsomheden af udvalgte kørselskontrakter, dels notatet fra selskabets juridiske rådgiver ligeledes fra maj 1999 om en kapitaltilførsel i størrelsesordenen 300 mio. kr. Beregningen af de 300 mio. kr. tog udgangspunkt i den hensættelse på 65 mio. kr., som var foreslået i

notatet om lønsomheden af udvalgte kørselskontrakter. Sidstnævnte notat var således et centralt dokument ved udarbejdelsen af aktstykket. Af oplysningerne i aktstykket må man forstå, at der efter indregningen af en hensættelse på 65 mio. kr. i selskabets årsregnskab for 1998 forelå et rimeligt korrekt udtryk for Combust' økonomiske situation ultimo 1998 og dermed også et rimeligt udgangspunkt for en fastsættelse af selskabets kapitalbehov. Men Trafikministeriet oplyste ikke, at de økonomiske oplysninger, som lå til grund for fastsættelsen af en hensættelse på 65 mio. kr., alene baserede sig på budgetter og skøn samt planlagte besparelser ifølge selskabets bestyrelse.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Trafikministeriet havde ansvaret for at vurdere det forelagte materiale med henblik på at give ministeren og Finansudvalget alle relevante oplysninger i forbindelse med aktstykket. Trafikministeriet burde ikke have forelagt et aktstykke på det foreliggende grundlag. Alternativt burde ministeriet under hensyn til behovet for en hurtig kapitaltilførsel til Combust have fremhævet, at aktstykket baserede sig alene på overordnede budgetter og skøn udarbejdet af selskabet.

Trafikministeriet har i forbindelse med gennemgangen af udkast til denne beretning oplyst, at den usikkerhed, der knyttede sig til lønsomhedsgennemgangen af udvalgte kørselskontrakter burde have været fremhævet i aktstykket, og at aktstykket som følge heraf må anses for at være mangelfuldt på dette punkt.

Rigsrevisionen finder forløbet omkring aktstykkets udarbejdelse særdeles kritisabelt.

### **Genoptagelsen af aktiesalgsprocessen**

22. Forhandlingerne med Arriva havde ifølge Trafikministeriets finansielle rådgivere på alle punkter været så frem-skredne, at det var vurderingen, at det ville have været realistisk at kunne indgå en aktiesalgsaftale i første halvdel af juni 1999. Megen presseomtale af Combust i juni måned, navnlig med hensyn til flere af de politiske partiers markante udtalelser om behov for lovmæssige reguleringer af busdriften i Danmark med hensyn til betydende markedsandele, havde imidlertid medført, at Arriva for tiden ikke var interesseret i at erhverve Combust.

23. På en ekstraordinær generalforsamling i juli 1999 i Combust fik selskabet en ny bestyrelse. Den nye bestyrelse fremlagde i den 16. maj 2000 årsregnskabet for 1999. Årsregnskabet viste et underskud på 168 mio. kr. Heri var indeholdt en hensættelse til imødegåelse af tab på indgåede kørselskontrakter på 54 mio. kr. til supplerende af de pr. 31. december 1998 hensatte 65 mio. kr. Efter at Combust' årsregnskab var blevet godkendt på generalforsamlingen i maj 2000, blev salgsprocessen genoptaget.

24. En arbejdsgruppe bestående af repræsentanter for Konkurrencestyrelsen, Finansministeriet og Trafikministeriet havde i efteråret 1999 til brug for Folketingets Trafikudvalg udarbejdet en rapport om koncentrations- og konkurrenceforholdene på busmarkedet. Det var arbejdsgruppens vurdering, at der ikke sås særlige grunde til at lave særregler for bussektoren og dermed unddrage denne fra de generelle konkurrenceregler. Trafikudvalget havde i efteråret 1999 afgivet beretning i sagen, hvor udvalget tilsluttede sig rapportens konklusioner.

Med den politiske afklaring af spørgsmålet om markedsbegrænsning var en hindring for salget af Combust ryddet af vejen.

25. Styregruppen tog på ny kontakt til en række potentielle købere. Efter en præsentation af Combust' økonomi mv. meddelte 2 potentielle købere efterfølgende, at de var interesseret i at erhverve 100 % af aktierne i Combust. En tredje køber havde meddelt en mere forbeholden interesse for selskabets aktier. Den ene af de interesserede købere var Arriva. Styregruppen vurderede, at Arrivas tilbud bar præg af, at man kendte sagen godt. Det var vurderingen, at tilbuddet ville koste staten ca. 200-250 mio. kr.

De finansielle rådgivere oplyste i oktober 2000, at man havde fået konkretiseret interessen hos den køber, der på linje med Arriva havde indikeret en sådan, for køb af 100 % af aktierne i Combust. Køberen ønskede at erhverve Combust mod et vederlag på 500 mio. kr. Det skulle sammenholdes med, at Arriva havde indikeret, at de var interesseret i at overtage Combust mod et vederlag, som blev vurderet til ca. 250 mio. kr.

Efter rådgivernes vurdering skabte dette den ønskede afklaring. Der var i styregruppen tilslutning til at etablere

kontakt til Arriva med henblik på at undersøge mulighederne. På et efterfølgende møde bekræftede repræsentanter for Arriva selskabets fortsatte interesse i at erhverve Combust.

26. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at omtale i pressen af behov for lovmæssig regulering af busdriften i Danmark med hensyn til markedsandele havde fået Arriva til at indstille de på dette tidspunkt ret fremskredne forhandlinger om en aktiesalgsaftale.

Rigsrevisionens undersøgelse har endvidere vist, at ved genoptagelsen af salgsprocessen i foråret 2000 var Arriva fortsat interesseret. Salgsprocessen viste, at værdien af aktierne skønnedes at være negativ i størrelsesordenen 200-500 mio. kr.

### **Salget til Arriva**

27. Den 3. november 2000 meddelte Arriva, at selskabet var i stand til at fremlægge et forslag vedrørende det videre forløb. Ifølge forslaget ville Arriva tilbyde at betale 100 kr. for alle aktierne i Combust. Tilbudet var bl.a. baseret på, at den af Trafikministeriet indskudte lånekapital på 100 mio. kr. blev konverteret til egenkapital, og at der blev foretaget en yderligere kapitaltilførsel til Combust på 290 mio. kr. Der skulle træffes aftale om en hensigtserklæring senest den 8. november 2000.

28. Med henblik på en løsning med Arriva gennemregnede Trafikministeriet forskellige scenarier for af-/udvikling af Combust. Det var Trafikministeriets opfattelse, at man med Arrivas tilbud var så langt nede, at staten ikke ville løfte opgaven alene. Det betød, at kreditorerne skulle indtages. Scenarierne illustrerede herudover, at det formentlig ville være vanskeligt at overbevise Arriva om, at ministeriet klart havde bedre alternativer i baghånden i form af gradvis afvikling eller fortsat drift.

29. Trafikministeriet og Arriva International Ltd. underskrev den 21. november 2000 en hensigtserklæring, hvori parterne bekræftede deres principielle aftale om Arrivas køb af aktierne i Combust. En endelig aftale var bl.a. betinget af Finansudvalgets godkendelse.

I forhold til Arrivas tilbud af 3. november 2000 var der sket følgende væsentligere ændringer:



- Kravet om tilførsel af 290 mio. kr. var nedsat til 240 mio. kr. Alternativt skulle der ske en nedskrivning og/eller konvertering af gæld.
- Aftalen indeholdt garantier for i alt 57,5 mio. kr. samt en række beløbsmæssigt ubegrænsede garantier.
- Sælger indestod for, at Combust' nettoaktiver pr. 31. december 2000 efter regulering for nedskrivninger mv. i henhold til aftalen udgjorde 31,8 mio. kr.

Umiddelbart efter underskrivelsen af hensigtserklæringen indledte Trafikministeriet forhandlinger med Combust' långivere om deres deltagelse i den forudsatte kapitaltilførsel på 240 mio. kr.

30. Ved fortroligt aktstykke anmodede Trafikministeriet den 13. december 2000 om Finansudvalgets tilslutning til, at staten kunne afhænde alle aktier i Combust. Finansudvalgets flertal tiltrådte det fortrolige aktstykket samme dag. Fortroligheden blev ophævet den 4. april 2001, og aktstykket blev offentliggjort som Akt 177 13/12 2000.

Aktstykket indeholdt en kort, men præcis beskrivelse af den økonomiske udvikling i Combust siden statens kapitaltilførsel i sommeren 1999. Sammenfattende var det konklusionen, at de forventninger, som havde været en forudsætning for statens kapitaltilførsel i 1999, ikke havde kunnet opfyldes. Den økonomiske situation havde været væsentlig ringere, end opgørelserne antydede.

Den foreslåede model, hvor staten og kreditorerne bidrog til, at selskabet kunne afhændes, skulle vurderes over for 2 alternativer:

- At staten indskød ny kapital med henblik på at fortsætte ejerskabet med sigte på at forbedre salgsmulighederne.
- At selskabet gik i betalingsstandsning, hvilket med stor sandsynlighed ville indebære konkurs.

Det første alternativ kunne ikke anses for økonomisk fordelagtigt. Erfaringerne fra salgsprocessen pegede ikke på, at salgsmulighederne ville kunne forbedres ved en udskydelse af salg. Hertil kom, at der både på ledelses- og medarbejderniveau var behov for at få skabt den ro og tillid til

fremtiden, der var nødvendig for at forbedre selskabets drift.

Ved det andet alternativ ville staten ikke direkte lide et (yderligere) økonomisk tab. Tabet ville blive båret af kreditorer og trafikelskaber. Ca. 30 % af buskørslen i Danmark måtte forventes at gå i stå i en kortere eller længere periode.

31. Den endelige aktiesalgsaftale blev underskrevet af Trafikministeriet og Arriva Danmark A/S den 15. januar 2001. Closing blev i aftalen fastsat til samme dag eller umiddelbart efter, at sælger modtog EU-kommissionens godkendelse af, at der blev ydet statsstøtte i forbindelse med salget af Arriva. EU-kommissionens godkendelse forelå den 28. marts 2001 og indebar ingen konsekvenser for Combust. Salget til Arriva kunne herefter betragtes som en realitet.

32. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Arrivas tilbud var lavt, men at ingen seriøse tilbud var bedre.

Rigsrevisionen har konstateret, at Trafikministeriets undersøgelser viste, at et samlet salg af aktierne i Combust var at foretrække frem for en gradvis afvikling af selskabet eller en betalingsstandsning.

Rigsrevisionen finder, at Trafikministeriets overvejelser ved forberedelsen og gennemførelsen af aktiesalget har været velfunderede. Trafikministeriet fik ved forhandlingerne reduceret Arrivas pris for at overtage aktierne, og ministeriet fik ved forhandling selskabets långivere til at medvirke til aktiehandelens gennemførelse. Rigsrevisionen finder ud fra foreliggende vurderinger og oplysninger, at den indgåede aftale må anses for tilfredsstillende. Det var således i forbindelse med salgsaftalen nødvendigt, at staten indskød 140 mio. kr. i Combust og stillede garantier for selskabet på ca. 58 mio. kr.

Rigsrevisionens undersøgelse har endelig vist, at statens direkte tab vedrørende Combust ultimo februar 2002 udgjorde 672 mio. kr.

### **Granskningsundersøgelsen og advokatundersøgelsen**

33. Rigsrevisionen har som et led i undersøgelsen gennemgået beretningerne om resultaterne af granskningsundersøgelsen og advokatundersøgelsen. Begge undersøgelser er foretaget på foranledning af Trafikministeren i medfør af ministerens rolle som dels aktionær i Combust, dels

ansvarlig for Trafikministeriets forvaltning af statens aktiebesiddelse i Combus.

Undersøgelserne har efter Rigsrevisionens opfattelse behandlet relevante problemstillinger på baggrund af de givne kommissorier.

34. Konklusionen i granskningsundersøgelsen var, ud over granskningsmandens bemærkninger om nogle faktiske økonomiske, herunder konkurrencemæssige forhold vedrørende etableringen af Combus a/s, at en række driftsmæssige forhold gav anledning til kritik af direktion, bestyrelse og revision. Imidlertid gav vurderingen af, om direktionen eller bestyrelsen, som følge af disse forhold, havde pådraget sig erstatningsansvar over for staten, anledning til tvivl, men det var granskningsmandens sammenfattende vurdering, at de kritiserede forhold ikke gav staten grundlag for at gennemføre erstatningskrav mod direktionen eller bestyrelsen. Det samme gjaldt i forhold til revisionen.

Granskningsmandens konklusion vedrørende det materiale, som selskabets ledelse stillede til rådighed for statens beslutning om kapitaltilførsel, var, at de usikkerheder, der var i opgørelserne om det forventede tab på selskabets kørselskontrakter, ikke fremgik tilstrækkeligt klart. Staten havde betydelig indsigt i Combus a/s' forhold, herunder selskabets mangelfulde økonomistyring. Da de fra DSB udlånte tjenestemænd var overgået til overenskomstansættelse i selskabet, havde det været væsentligt for staten at undgå, at selskabet gik konkurs. Af disse grunde anså granskningsmanden det for overvejende sandsynligt, at staten ikke kunne gennemføre erstatningskrav mod Combus' ledelse. Granskningsmanden fandt ikke, at revisionen i forbindelse med kapitaltilførslen havde udvist ansvarspådragende adfærd.

Rigsrevisionen har ikke bemærkninger til granskningsundersøgelsens udførelse eller konklusioner, og granskningsundersøgelsen har ikke foranlediget Rigsrevisionen til at ændre i tilrettelæggelsen af sin undersøgelse, herunder tage yderligere spørgsmål op. Med hensyn til oplysningerne i det materiale, der indgik ved vurderingen af spørgsmålet om kapitaltilførslen i maj 1999, henvises til denne beretnings kap. VI.

35. Konklusionerne i advokatundersøgelsen var bl.a., at advokaten ikke havde fundet anledning til at foretage en nærmere vurdering af, om enkelte tjenestemænd kunne ifalde disciplinært ansvar som følge af mangler ved de vurderinger arbejdsgruppen, der beskæftigede sig med etableringen af Combust a/s, havde foretaget.

Advokaten fandt, at det var en fejl, at ingen af de valgte bestyrelsesmedlemmer (inden for den undersøgte periode) klart besad den forudsatte kompetence, og at der ved valget af bestyrelsens flertal og genvalg heraf syntes at være lagt større vægt på politiske hensyn end på faglige kompetencehensyn. Dette var i strid med lovens formål og lovforslagets bemærkninger, hvilket embedsmænd burde have underrettet ministeren om, men underretning kunne efter gældende praksis foretages mundtligt. Hertil kom, at der indgår et betydeligt skønselement ved vurderingen af, om en person egner sig til varetagelse af en bestyrelsespost, så der ud fra en generel betragtning formentlig ikke kunne fastsættes sanktioner over for embedsmænd, selv om underretning ikke var givet.

Selv om det statsligt ansatte bestyrelsesmedlem objektivt set havde begået en fejl ved i perioden indtil maj 1997 ikke at have foretaget tilstrækkeligt for at fremme selskabets implementering af et effektivt økonomistyringssystem og en effektiv budgetlægning, havde den pågældende ikke haft viden om eller konkret anledning til at tro, at de nævnte systemer var så utilstrækkelige, som tilfældet var.

Advokaten har om kapitaltilførslen i maj 1999 anført, at han fandt, at det havde tydeliggjort den usikkerhed, der bestod om såvel selskabets aktuelle situation som om selskabets fremtidsudsigter, hvis Trafikministeriet i aktstykket af 21. maj 1999 havde medtaget oplysninger om den finansielle rådgivers vurdering af, at en statslig investering i selskabet var behæftet med væsentlig risiko og uden garanti for et positivt afkast. Det samme gjaldt en oplysning om, at den tabsopgørelse, der lå til grund for beregningen i maj 1999 af hensættelsesbeløbet på 65 mio. kr., var behæftet med væsentlig usikkerhed. Advokaten fandt imidlertid ikke, at disse undladelser kunne føre til sanktioner mod de involverede tjenestemænd, bl.a. fordi der næppe forelå den fornødne subjektive tilregnelser.

Rigsrevisionen har ikke bemærkninger til advokatens udførelse af undersøgelsen på grundlag af det givne kom-

missorium eller til de anførte konklusioner. Gennemgangen heraf har ikke givet Rigsrevisionen anledning til at foretage ændringer i sin undersøgelse. Med hensyn til oplysningerne i det materiale, der indgik ved vurderingen af spørgsmålet om kapitaltilførslen i maj 1999, henvises til denne beretnings kap. VI.

### **Trafikministerens rolle som eneejer af Combust**

36. Bestyrelsen skal i alle aktieselskaber sørge for en forsvarlig organisation af selskabets virksomhed, tage stilling til, om selskabets kapitalberedskab til enhver tid er forsvarligt, og påse, at bogføringen og formueforvaltningen kontrolleres på en tilfredsstillende måde. Hertil knytter sig regler i selskabets vedtægter og forretningsordenen for bestyrelsen.

I statslige aktieselskaber, hvor ministeren er eneejer, har ministeren mulighed for til enhver tid at anmode hvert enkelt bestyrelsesmedlem om oplysninger og dokumenter om selskabets forhold, når dette ikke i øvrigt strider mod lovgivningen eller selskabets vedtægter. Der er imidlertid ikke pligt for bestyrelsesmedlemmer, som ikke er ansatte i staten, til at efterkomme en sådan anmodning, men hvis et sådant medlem ikke ønsker at afgive oplysninger, kan dette medføre, at medlemmet udskiftes på en generalforsamling. Som følge af det almindelige over-/underordningsforhold i ansættelsen kan ministeren instruere et statsligt ansat bestyrelsesmedlem om at blive orienteret om selskabets forhold. Ministeren kan ikke meddele hverken bestyrelse eller direktion instrukser om selskabets daglige ledelse.

Ministerens ret til oplysninger skyldes først og fremmest det ansvar, ministeren har, for at statens interesser som helhed, herunder statens ejerinteresser, bliver varetaget bedst muligt, ligesom væsentlige oplysninger om selskabets forhold kan medføre, at ministeren skal orientere Folketinget eller et udvalg under dette. Det gælder navnlig, når væsentlige forudsætninger, fx fastlagt i selskabets etableringsgrundlag, ikke kan opfyldes, eller når andre væsentlige forhold ændrer grundlaget for selskabets virksomhed. Ministeren har som følge heraf en tilsyns- og initiativforpligtelse i relation til det statslige aktieselskab, så ministeren til enhver tid skal være orienteret om væsentlige forhold i selskabet og kan reagere i forhold hertil. Denne reaktion kan fx være ændring af bestyrelsens sammen-

sætning, orientering af Folketinget eller dets udvalg, herunder i forbindelse med en bevillingsansøgning, eller at søge Folketingets tilslutning til en lovændring.

37. Det er fremgået af Rigsrevisionens undersøgelse, at trafikministeren, på baggrund af sin viden om selskabet, måtte have en skærpet interesse for at følge udviklingen i selskabet. Dette havde relation dels til trafikministerens rolle som initiativtager til lovgivningen for selskabet og forpligtelsen til at påse, at de forudsatte effekter af omdannelsen blev opnået, dels til ministerens rolle som enejer af Combust, hvor ministeren skulle søge selskabet forvaltet til gavn for staten og for de øvrige medinteressenter, herunder de ansatte og selskabets kreditorer.

Rigsrevisionen imødeser, bl.a. på baggrund af oplysningerne fra forløbet omkring Combust, resultatet af drøftelserne i det udvalg under Finansministeriets formandskab, der behandler principperne for tilsyn, styring og ansvar i forhold til statslige selskaber og selvstændige offentlige virksomheder mv.

Ministeren burde efter Rigsrevisionens opfattelse have fulgt udviklingen i Combust mere tæt, så ministeren, på et tidligere tidspunkt end sket, kunne have søgt presserende problemer i selskabet analyseret og løst, eventuelt ved forelæggelse for Folketinget eller dets udvalg. Dette skal ses i lyset af ministerens kendskab til selskabets svage økonomiske etableringsgrundlag, den skærpede konkurrencesituation, den mangelfulde økonomistyring, ledelsens manglende kompetencer samt den ekspansive og i betydeligt omfang lånefinansierede markedspolitik. Hertil kommer tjenestemandsproblematikken, både i relation til de højere lønmodkostninger, rådighedsløn ved afsked og manglende overdragelighed i forbindelse med virksomhedsoverdragelsesloven, som øvede indflydelse på såvel den løbende drift som mulighederne for salg af aktierne i Combust.

Med hensyn til ministerens lovgivningsinitiativer finder Rigsrevisionen, at ministeren i efteråret 1998 agerede hensigtsmæssigt i forbindelse med løsningen af den akutte tjenestemandsproblematik ved forelæggelsen for Folketinget i december 1998 af lovforslaget, hvorefter tjenestemændene blev tilbudt kompensation – betalt af DSB – ved overgangen til overenskomstansættelse.

Uanset at Trafikministeriet tog forskellige initiativer til opretning af økonomien og økonomistyringen i Combust, har undersøgelsen vist, at der var klare indikationer for, at ministeren burde have spillet en mere aktiv rolle som ene-ejer af Combust.

**Rigsrevisionens undersøgelser har vist:**

**Ad etableringen af Combust**

- at Trafikministeriet ved etableringen af Combust ikke sikrede grundlaget for en betryggende drift af selskabet,
- at selskabets økonomistyring var for mangelfuld og inkompetent til at kunne sikre mod tabsgivende kontrakter i forbindelse med den valgte meget ekspansive markeds politik, og
- at selskabet medio 1999 havde afsluttet implementeringen af et nyt økonomisystem, der dog endnu primo 2001 ikke kunne anvendes til præcise efterkalkulationer.

**Ad forberedelser til salg af statens aktier i Combust**

- at tjenestemandsproblematikken ikke alene forringede selskabets konkurrenceforhold, men at den tillige blev vurderet som en væsentlig hindring for salget af aktier i Combust,
- at det tog ca. 2½ år at etablere grundlaget for en løsning på tjenestemandsproblematikken, hvorefter de udlånte tjenestemænd kunne overgå til overenskomstsættelse, og
- at bestræbelserne på salg af aktier måtte sættes i bero i maj 1999 til fordel for en kapitalmæssig rekonstruktion af selskabet.

**Ad kapitaltilførslen på 300 mio. kr. ultimo maj 1999**

- at selskabets revisorer ved afgivelsen af et notat om lønsomheden af udvalgte kørselskontrakter burde have overvejet, om notatet – i lyset af at det skulle anvendes i forbindelse med selskabets rekonstruktion – i det hele taget skulle have været afgivet i den foreliggende form,
- at Trafikministeriets juridiske rådgiver, der foretog beregningen af kapitaltilførslen, burde have gjort ministeriet opmærksom på, at revisorerens notat ikke kunne tillægges afgørende betydning ved fastsættelsen af størrelsen på den nødvendige kapitaltilførsel,
- at rådgiveren uden forbehold lod de ikke efterprøvede oplysninger fra revisorerens notat indgå i sit eget notat til ministeriet, så man af dette måtte forstå, at der forelå et rimeligt sikkert grundlag for fastsættelsen af kapitaltilførslen,

- at Trafikministeriet ikke burde have forelagt et aktstykke på det foreliggende grundlag – alternativt burde ministeriet under hensyn til behovet for en hurtig kapitaltilførsel til Combust have fremhævet, at aktstykket alene baserede sig på overordnede budgetter og skøn udarbejdet af selskabet,
- at Trafikministeriet har fundet, at den usikkerhed, der knyttede sig til lønsomhedsgennemgangen af kørselskontrakter burde have været fremhævet i aktstykket,
- at Trafikministeriet yderligere har bemærket, at aktstykket som følge heraf må anses for at være mangelfuldt på dette punkt,
- at forløbet omkring aktstykkets udarbejdelse har været særdeles kritisabelt.

#### **Ad genoptagelsen af aktiesalgsp processen**

- at omtale i pressen i juni 1999 fik Arriva til at indstille ret fremskredne forhandlinger om en aktiesalgsaftale.

#### **Ad salget af Arriva**

- at Arrivas tilbud var lavt, men at ingen seriøse tilbud var bedre,
- at Trafikministeriets undersøgelser viste, at et samlet salg af aktierne i Combust var at foretrække frem for en gradvis afvikling af selskabet eller en betalingsstandsning,
- at Trafikministeriets overvejelser ved forberedelsen og gennemførelsen af aktiesalget har været velfunderede, og
- at statens direkte tab vedrørende Combust ultimo februar 2002 udgjorde 672 mio. kr.

#### **Ad granskningsundersøgelsen og advokatundersøgelsen**

- at granskningsundersøgelsen og advokatundersøgelsen har behandlet relevante problemstillinger på baggrund af de givne kommissorier.

#### **Ad trafikministerens rolle som eneejer af Combust**

- at Trafikministeren frem til midten af 1999 burde have spillet en mere aktiv rolle som eneejer af Combust.

## **II. Indledning, formål, afgrænsning og metode**

### **A. Indledning**

38. Statsrevisorerne anmodede på deres møde den 17. januar 2001 rigsrevisor om i et notat til statsrevisorerne at redegøre for, hvorledes en undersøgelse af forløbet omkring



Combus a/s kunne gennemføres, herunder hvilke forhold der burde indgå i undersøgelsen, når hensigten bl.a. var at få belyst årsagerne til selskabets økonomiske problemer. I notat til statsrevisorerne af 6. april 2001 om de økonomiske dispositioner ved salget af Combus a/s samt selskabets økonomiske problemer beskrev rigsrevisor tilrettelæggelsen af en undersøgelse af Combus a/s. Statsrevisorerne tog ved deres møde den 16. maj 2001 rigsrevisors notat til efterretning.

Rigsrevisionens undersøgelse skulle herefter behandle grundlaget for Trafikministeriets beslutning i maj 1999 om at tilføre Combus 300 mio. kr. samt belyse, hvilken orientering Folketinget havde modtaget i den forbindelse. Det skulle undersøges, hvornår Combus tog et nyt økonomisystem i anvendelse, og hvilke resultater dette medførte. Trafikministeriets tilsyn med Combus skulle vurderes, særligt vedrørende perioden 1999 og frem til salget af selskabet. Undersøgelsen skulle behandle salget af selskabet, herunder initiativer med henblik på salg samt forhandlingerne med Arriva og eventuelle andre selskaber. I den forbindelse skulle beslutningsgrundlaget for statens kapitalindskud på 140 mio. kr. og statens garantistillelser på ca. 58 mio. kr. i december 2000 vurderes. Endelig skulle det undersøges, om den megen omtale i offentligheden af forholdene omkring Combus havde haft betydning for sagen.

39. Statsrevisorerne afgav i juni 1999 beretning nr. 8/98 om nogle regnskabsmæssige og økonomiske dispositioner i Combus a/s. I beretningen anførte statsrevisorerne bl.a., at man fandt, at trafikministerens varetagelse af statens ejerinteresser havde været stærkt kritisabel. I Trafikministeriet var man (derfor) på den ene side klar over risikoen for, at selskabet kunne lide rentedøden, og på den anden side at gode konjunkturer kunne medføre et rimeligt udbytte til ejeren. Statsrevisorerne fandt, at denne viden pålagde trafikministeren et øget ansvar for at føre et tæt tilsyn med udviklingen i selskabets økonomi.

40. Umiddelbart inden afgivelsen af beretning nr. 8/98 fik trafikministeren den 27. maj 1999 Finansudvalgets tilslutning til at foretage en kapitaltilførsel til Combus på i alt 300 mio. kr. I forbindelse med forelæggelsen af anmodningen for Finansudvalget blev det oplyst, at der ville bli-

ve iværksat 2 uvildige undersøgelser af udviklingen i Combust – benævnt henholdsvis granskningsundersøgelsen og advokatundersøgelsen. Kommissoriet for begge undersøgelser var dateret 22. juni 1999.

Rigsrevisionens undersøgelse har afventet færdiggørelsen af disse undersøgelser. Beretninger om undersøgelserne blev offentliggjort henholdsvis den 30. april 2001 og 2. august 2001.

41. Denne beretning afgives til statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven (lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997). Beretningen omhandler forhold vedrørende Combust a/s. Selskabet var 100% statsejet indtil statens salg pr. 1. januar 2001 af aktierne i selskabet. Statens ejerskab henhørte under trafikministeren, hvorved undersøgelsen knytter sig til statsregnskabet § 28.

42. Rigsrevisionens undersøgelse gennemføres med hjemmel i rigsrevisorlovens § 2 og § 4, stk. 2, 1. pkt., jf. § 6, stk. 1 og 2. Det følger af disse bestemmelser, at rigsrevisor direkte fra fuldt statsejede aktieselskaber og aktieselskaber, hvori staten i øvrigt har bestemmende indflydelse, kan kræve regnskaber til gennemgang, dog ikke fra aktieselskaber der har aktier optaget til notering på en fondsbørs. De nævnte regnskaber omfatter årsregnskaber mv., relevant regnskabsmateriale samt andet materiale og oplysninger, som efter rigsrevisors skøn er af betydning for udførelsen af dennes hverv.

## **B. Formål og afgrænsning**

43. Rigsrevisionen har – for med undersøgelsen at bidrage til en tydeliggørelse af enejrollerens indhold – afgrænset formålet til en vurdering af Trafikministeriets overvejelser og initiativer i forbindelse med

- etableringen af Combust, herunder indsættelse af bestyrelse og etablering af økonomisystem,
- forberedelsen af salg af aktier i selskabet,
- rekonstruktionen af selskabet, herunder orienteringen af Folketinget,
- genoptagelsen af aktiesalgprocessen,

- salget af aktierne samt statens kapitalindskud i den forbindelse.

samt beskrivelser og bemærkninger vedrørende

- mulige påvirkninger på sagens forløb af offentlig omtale,
- granskingsundersøgelsen og advokatundersøgelsen,
- ministerens rolle som enejer.

Rigsrevisionens undersøgelse har ikke omfattet EU's statsstøtteregele.

44. Undersøgelsen har omfattet perioden fra Combust' etablering i 1995 til statens salg af aktierne i selskabet pr. 1. januar 2001.

### **C. Metode**

45. Undersøgelsen bygger på en gennemgang af udvalgte sager i Trafikministeriet vedrørende Combust a/s, af årsregnskaber og andet regnskabsmateriale samt i et vist omfang af materiale indhentet fra selskabet.

Der er i forbindelse med undersøgelsen brevvexlet og afholdt møde med Trafikministeriet.

Endelig er Rigsrevisionens undersøgelse gennemført ved brug af faktuelle oplysninger fra beretningerne om granskingsundersøgelsen og advokatundersøgelsen.

Resultatet af undersøgelsen har i form af udkast til denne beretning været forelagt Trafikministeriet, hvis bemærkninger i vidt omfang er indarbejdet i den endelige beretning.

## **III. Etableringen af Combust**

### **A. Baggrund**

46. Combust blev etableret med virkning fra den 1. januar 1995 ved lov nr. 232 af 4. april 1995 om DSB Busser A/S. Loven var en udmøntning af en rammeaftale for DSB for perioden 1995-1998, som regeringen, Venstre og Det Konservative Folkeparti havde indgået den 21. november 1994. Loven bemyndigede trafikministeren til at oprette et aktieselskab, DSB Busser A/S (senere navneændring til Combust a/s). Selskabets aktiekapital blev tegnet ved indskydelse af DSB's daværende busvirksomhed. Selskabet skulle

drive busvirksomhed på et forretningsmæssigt grundlag. Loven bemyndigede endvidere ministeren til at sælge op til 25 % af aktierne i selskabet.

Baggrunden for loven var EU's bestemmelser om iagttagelse af udbudsregler ved indgåelse af aftaler om tjenesteydelser. Bestemmelserne indebar, at den kollektive rutekørsel fremtidig skulle ske på grundlag af udbud, når den udførtes af andre end den myndighed, der havde det økonomiske ansvar herfor. Kontrakter om rutekørsel skulle indgås på grundlag af "det laveste tilbud" eller "det mest økonomiske tilbud" – uden hensyntagen til, om tilbudet kom fra en privat eller en offentligt ejet virksomhed.

## **B. Fastsættelse af kapitalgrundlag**

47. Som led i forberedelserne til omdannelsen af DSB Busser til aktieselskab nedsatte Trafikministeriet i 1994 en arbejdsgruppe med repræsentanter for Trafikministeriet, Finansministeriet, DSB og revisionsfirmaet KPMG. Arbejdsgruppen afgav i efteråret 1994 en rapport med forslag til åbningsbalance og dermed kapitalgrundlag for det kommende aktieselskab. Arbejdsgruppens kommentarer og vurderinger blev i vidt omfang indarbejdet i bemærkningerne til lovforslaget om DSB Busser A/S.

Det anførtes indledningsvis i arbejdsgruppens rapport, at udgangspunktet for gruppens forslag havde været, at DSB Busser A/S skulle være økonomisk bæredygtigt inden for rammerne af "lige vilkår" med branchen i øvrigt. Princippet om "lige vilkår" gik begge veje. Selskabet skulle etableres med vilkår, som samlet set svarede til gennemsnittet for branchen. Rapporten indeholdt ikke nærmere oplysninger om branchens gennemsnitlige vilkår.

Ud fra et hensyn om at sikre et forsvarligt økonomisk grundlag vil de kapitalmæssige forhold for en virksomhed, der skal fungere på markedsmæssige vilkår, normalt blive fastlagt med udgangspunkt i planer og forventningerne for den pågældende virksomhedens fremtidige drift, herunder indtjeningsmuligheder, soliditet og afkast af investeret kapital. Sådanne hensyn – herunder målet for markedsmæssig position – bør efter Rigsrevisionens opfattelse som udgangspunkt også anlægges ved etableringen af statslige aktieselskaber. Det var efter Rigsrevisionens opfattelse ikke velbegrundet at lade hensynet til konkurrenternes aktuelle gennemsnitlige økonomiske vilkår være udgangspunktet

for fastsættelsen af kapitalgrundlaget for en virksomhed, man agtede at drive på markedsmæssige vilkår. Ydermere når dette skulle ske på et marked med forventede væsentlige branchemæssige strukturtilpasninger som følge af bl.a. øget international konkurrence.

Det fremgår ikke af arbejdsgruppens rapport, hvorledes forudsætningen om den meget kontante hensyntagen til branchen i øvrigt er opstået. Men forudsætningen har, som det efterfølgende vil fremgå, påvirket arbejdsgruppens forslag i meget høj grad.

48. Arbejdsgruppen har i rapporten behandlet 2 hovedproblemer i forbindelse med udarbejdelsen af et forslag til åbningsbalance for aktieselskabet:

- Markedssituationen
- Merudgifter til personale.

#### **a. Markedssituationen**

49. DSB Busser varetog i 1994 ca. 25 % af buskørslen i Danmark uden for hovedstadsområdet, hvor DSB ikke kørte. Frem til 1993 havde denne kørsel fundet sted efter såkaldte standardentreprenørkontrakter. Det var kontrakter, der var udviklet af Landsforeningen Danmarks Bilruter, DSB og Amdrårdsforeningen i Danmark til brug ved en entreprenørløsning af den faktiske buskørsel. Standardkontrakterne sikrede vognmændene en meget stabil kørsel til gode priser i et marked stort set uden konkurrence. Med EU's direktiv 93/38 (EØF) om udbud i fri licitation af buskørsel bortfaldt standardkontrakterne. Overgangen fra standardkontrakter til licitationskontrakter, som blev indledt i 1993, medførte store prisfald på buskørsel. Overgangsregler gav dog kontraktgiver mulighed for forlængelse af standardkontrakter. Forventningen var, at i 1995 ville 50 % af DSB Bussers nuværende kørsel have været i udbud, i 1996 ca. 75 % og i 1999 100 % af selskabets kørsel. Inden 2003 forventedes al rutebilkørsel i Danmark at have været i licitation.

De ændrede markedsforhold betød, at DSB Bussers kommende konkurrencesituation var meget usikker. Den eksisterende situation, hvor DSB Busser trods højere personaleomkostninger, men i kraft af stordriftsfordele var konkurrencedygtig med de små, private vognmænd, ville

blive ændret. Flere store vognmænd, heriblandt udenlandske selskaber, som havde både billige overenskomster og stordriftsfordele, ville komme ind på markedet.

50. Arbejdsgruppen havde på baggrund af den usikre markedssituation anlagt 2 forudsætninger ved beregningen af aktieselskabets forventede, fremtidige indtægter.

For det første havde gruppen som omsætningsforudsætning antaget, at der ikke ville ske ændringer i omfanget af selskabets kørsel. Det var efter gruppens opfattelse vanskeligt at begrunde anden udvikling, fordi det kunne gå begge veje uanset selskabsformen. Endvidere antog man, at udgifter og indtægter ved den enkelte bus normalt fulgtes ad. Antagelsen om uændret kørselsomfang beroede således på arbejdsgruppens store usikkerhed med hensyn til den kommende udvikling i selskabets omsætning. Ved yderligere at forudsætte et fast forhold mellem indtægter og udgifter (uændret dækningsgrad), hvad enten kørselsomfanget steg eller faldt, fandt gruppen en begrundelse for ikke at belyse konsekvenserne af andre udviklingsforløb.

For det andet havde gruppen forudsat et prisfald i kontraktpriserne på 9 %, første gang den nuværende kørsel ville komme i udbud. Der var kun forventet prisfald ved 1. licitationsrunde for et kørselsområde. De 9 % blev valgt, fordi man allerede enkelte steder havde konstateret prisfald på over 10 %.

51. Der var, som arbejdsgruppen anførte, samtidig med etableringen af Combust opstået en ekstraordinær markedsmæssig usikkerhed på grund af det nye krav om udbud af rutebilkørsel i fri licitation. Udviklingen kunne, som gruppen anførte, gå begge veje. Denne konstatering var det længste gruppen kom i sin beskrivelse af den særdeles usikre markedsmæssige situation for det statslige busselskab. Gruppen har ikke i rapporten gjort forsøg på at illustrere, hvad ændringer i forudsætningerne om kørselsomfang samt pris- og omkostningsudvikling ville kunne betyde for selskabets fremtidige indtjening.

#### **b. Merudgifter til personale**

52. Busvirksomheden havde pr. 1. januar 1995 ca. 1.575 medarbejdere, hvoraf ca. 730 var ansat på overenskomst, og ca. 845 var tjenestemænd.

Merudgifterne til personale i forhold til konkurrenterne skyldtes især højere løn og højere pensionsudgifter til tjenestemænd, hvortil kom risikoen for udløsning af rådighedsløn. Men også selskabets overenskomstansatte havde højere timelønninger og et højere bidrag fra arbejdsgiver til pension i forhold til chauffører på almindelig overenskomst. Arbejdsgruppen anførte i rapporten, at såfremt alle busvirksomhedens chauffører havde været på overenskomst med Rutebilejernes Arbejdsgiverforening og StK/SiD, ville virksomhedens omkostninger til chauffører med udgangspunkt i situationen pr. 1. januar 1994 have været knap 60 mio. kr. lavere. Heraf kunne knap 40 mio. kr. henføres til højere løn og knap 20 mio. kr. til højere pensionsbidrag fra arbejdsgiver.

Arbejdsgruppen bemærkede, at princippet om ”lige vilkår” tilsagde, at DSB Busser i det mindste fik dækning for en del af disse byrder.

53. Arbejdsgruppen foreslog i rapporten, at der i åbningsbalancen blev foretaget en hensættelse på 140 mio. kr. til delvis dækning af 75 % af merudgifterne til pensionsbidrag og delvis forsikring, mod at op til 10 % af tjenestemændene skulle gå på rådighedsløn. De 140 mio. kr. ville efter gruppens forudsætninger sikre en forrentning af egenkapitalen på knap 8 %. Arbejdsgruppen gjorde i rapporten en del ud af at belyse hensættelsens størrelse og tilstrækkelighed. Til brug for en vurdering af hensættelsens størrelse anførte gruppen, at nutidsværdien af busvirksomhedens merudgifter til pensionsbidrag frem til 2005 ville være over 130 mio. kr. opgjort med en realrente på 4 %.

54. Der blev ikke kompenseret for den store lønforskel på knap 40 mio. kr. årligt i forhold til de private overenskomster. Tværtimod blev det foreslået, at busvirksomheden af hensyn til konkurrencevilkårene i forhold til private vognmænd blev pålagt at indbetale lønsumsafgift på 2,5 % af lønsummen for de udlånte tjenestemænd til DSB. Udlånte tjenestemænd var i henhold til lovgivningen ikke omfattet af krav om lønsumsafgift.

Arbejdsgruppen gav ingen begrundelse for, hvorfor busvirksomheden ikke skulle kompenseres for merudgifterne til løn. Det blev alene anført, at DSB Bussers lønomkostninger var ca. 20 % højere end konkurrenternes, og at DSB

Busser til gengæld havde nogle stordriftsfordele. Det var formentlig også en rimelig beskrivelse af udgangssituationen i 1994, at selskabets højere lønomkostninger i forhold til de mindre vognmænd blev opvejet af stordriftsfordele på andre områder, fx ved større rabatter på dieselolie og forsikringer. Men som arbejdsgruppen tillige anførte i rapporten, så ville både DSB Busser og de mindre vognmænd få det sværere, i takt med at der kom flere store private vognmænd, bl.a. udenlandske på markedet, fordi disse både ville have billige overenskomster og stordriftsfordele.

Den forventede udvikling, der af gruppen blev vurderet som en reel trussel mod det kommende busselskab, blev imidlertid ikke taget i betragtning ved fastsættelsen af kapitalgrundlaget.

### c. Forslag til åbningsbalance

55. Arbejdsgruppen valgte at forslå den delvise kompensation for selskabets merudgifter vedrørende pensionsbidrag og eventuel rådighedsløn ydet i form af en hensættelse frem for løbende tilskud fra staten. Den valgte kompensationsform indebærer herefter, at DSB Busser selv skulle finansiere samtlige merudgifter.

Arbejdsgruppens rapport indeholdt herefter et forslag til åbningsbalance pr. 1. januar 1994, jf. **tabel 1**. Da rapporten først forelå i efteråret 1994, var det klart, at det ville blive nødvendigt med en ajourføring af de anførte beløb.

**Tabel 1. Arbejdsgruppens forslag til åbningsbalance**

	1. januar 1994
	Mio. kr.
Goodwill .....	30,0
Materielle anlægsaktiver .....	304,2
Finansielle anlægsaktiver .....	12,8
Likvide beholdninger.....	16,0
Andre omsætningsaktiver .....	23,4
<b>Aktiver i alt.....</b>	<b>386,4</b>
Aktiekapital .....	65,0
Overkurs.....	55,0
<b>Egenkapital .....</b>	<b>120,0</b>
Hensættelser vedrørende tjenestemænd.....	140,0
Andre hensættelser .....	30,0
Stiftertilgodehavende .....	47,4
Anden gæld.....	49,0
<b>Passiver i alt.....</b>	<b>386,4</b>



Det fremgår af tabellen, at det væsentligste aktiv i åbningsbalancen var selskabets materielle aktiver, som i det væsentlige bestod af busser. Værdiansættelsen af busserne skete til markedspriser, jf. Rigsrevisionens notat af 1. november 1999 til statsrevisorerne om Combust a/s åbningsbalance mv. Stiftertilgodehavendet til staten fremkom som differencebeløbet mellem øvrige poster i balancen. Tilgodehavendet blev således forøget med den indsatte goodwill, men begrænset af de foretagne hensættelser.

56. Med udgangspunkt i åbningsbalancen og de i rapporten anførte forudsætninger om uændret kørselsomfang og prisreduktion ved 1. licitationsrunde har arbejdsgruppen som afslutning på rapporten ved hjælp af en række nøgletal, resultater mv. beskrevet den forventede udvikling og påvirkningen af kapitalgrundlaget i perioden 1994-2005 for DSB Busser. Rigsrevisionen har ud fra de anførte nøgletal mv. beregnet en række absolutte talstørrelser og udarbejdet summariske resultatopgørelser og balancer for årene 1994-2000. Beregningen er vist i **tabel 2**. Tallene i de skraverede felter i tabellen fremgår af arbejdsgruppens rapport. På grund af afrundinger i de i rapporten anførte nøgletal og resultater kan de af Rigsrevisionen beregnede beløb for omsætning, omkostninger mv. afvige en smule fra de beløb, gruppen har lagt til grund ved beregningen af nøgletal.

Tabel 2. Forventninger til udviklingen i drifts- og balanceposter

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	----- Mio. kr. -----						
Omsætning.....	499,0	485,0	479,0	479,0	473,0	458,0	463,0
Omkostninger inkl. afskrivninger.....	477,8	467,2	469,0	469,2	462,1	450,3	452,7
Forventet rådighedsløn.....	2,8	7,2	10,7	8,3	4,5	2,8	4,1
Afholdte omkostninger i alt.....	480,6	474,4	479,7	477,5	466,6	453,1	456,8
÷ Indtægtsført del af hensættelse.....	16,0	19,0	21,3	19,1	14,9	12,5	12,8
Regnskabsmæssige omkostninger.....	464,6	455,4	458,4	458,4	451,7	440,6	444,0
Resultat før finansielle poster.....	34,4	29,6	20,6	20,6	21,3	17,4	19,0
Finansielle poster.....	÷4,8	÷5,0	÷5,6	÷6,1	÷6,7	÷7,3	÷7,7
Resultat før skat.....	29,6	24,6	15,0	14,5	14,6	10,1	11,3
Skat.....	-	0,2	-	-	-	-	-
Årets resultat.....	29,6	24,4	15,0	14,5	14,6	10,1	11,3
Overskudsgrad.....	6,9	6,1	4,3	4,3	4,5	3,8	4,1
Egenkapitalens forrentning.....	24,7	16,3	8,6	7,7	7,2	4,6	4,9

	1. januar 1994	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	----- Mio. kr. -----							
Aktiver i alt.....	386,4	391,0	395,0	396,0	396,0	402,0	414,0	413,0
Passiver:								
Aktiekapital.....	65,0	65,0	65,0	65,0	65,0	65,0	65,0	65,0
Overkurs ved emission.....	55,0	55,0	55,0	55,0	55,0	55,0	55,0	55,0
Overført resultat.....		29,6	54,0	69,0	83,5	98,1	108,2	119,5
Egenkapital i alt.....	120,0	149,6	174,0	189,0	203,5	218,1	228,2	239,4
Hensættelser.....	140,0	124,0	105,0	83,7	64,6	49,7	37,2	24,4
Rentebærende gæld.....	47,4	48,4	52,7	64,2	70,7	77,9	86,1	91,9
Anden gæld, andre hensættelser.....	79,0	69,0	63,3	59,1	57,2	56,3	62,5	57,3
Gæld i alt.....	126,4	117,4	116,0	123,3	127,9	134,2	148,6	149,2
Passiver i alt.....	386,4	391,0	395,0	396,0	396,0	402,0	414,0	413,0

Det fremgår af tabellen, at omsætningen er faldende i perioden. Det kan forklares med det af gruppen forudsatte prisfald på 9 % i kontraktpriser ved 1. licitationsrunde, men i øvrigt uændret kørselsomfang. Det fremgår endvidere af tabellen, at gruppen forventede, at der vil blive udløst rådighedsløn i alle år. For alle årene forventedes dog positive resultater. Det ses, at indtægtsføring af beløb fra hensættelsen til delvis kompensation af merudgifter til pensionsbidrag og rådighedsløn er ret afgørende for de positive resultater. Lige så afgørende er det, at der i hele perioden forventes et fort-

sat fald i omkostninger eksklusive rådighedsløn. Arbejdsgruppen har ikke omtalt denne forudsætning i sin rapport. Afskedigelse af tjenestemænd åbnede mulighed for ansættelse af medarbejdere med billigere overenskomster. Det forventede fald i omkostningerne i perioden overstiger imidlertid den mulige besparelse i fremtidige lønomkostninger, som de anførte udgifter til rådighedsløn kan begrunde. Det fortsatte fald i omkostningerne samt de indtægtsførte hensættelsesbeløb var afgørende forudsætninger for de forventede positive regnskabsmæssige resultater i perioden. Det må efter Rigsrevisionens opfattelse anses for en svagheit i rapporten, at det ikke oplyses og begrundes, at der uanset forudsætningerne om uændret kørselsomfang og eksisterende stordriftsfordele forventedes et fald i omkostningerne, ud over hvad afgang af tjenestemænd kunne begrunde.

Det ses af tabellen, at arbejdsgruppen forventede, at selskabets gæld steg i hele perioden, selv om selskabets resultater i perioden var positive. Det skyldtes, at de i årene indtægtsførte beløb fra hensættelserne ikke gav likviditetsmæssig dækning af de afholdte merudgifter. Det var gruppens forventning, at udviklingen i gælden først ville vende efter ca. 10 år. Gruppen anførte, at selskabet blev etableret med en snæver margin, når der forventedes at gå ca. 10 år, før gælden vendte – ikke mindst i betragtning af den usikkerhed der i almindelighed var omkring selskabets start, men også den usikkerhed, som så langsigtede fremskrivninger nødvendigvis måtte være forbundet med.

57. Combust' margin blev yderligere indsnævret, fordi selskabet ikke blev etableret pr. 1. januar 1994, som forudsat af arbejdsgruppen, men først det efterfølgende år den 1. januar 1995. Combust mistede således et års drift, hvor den væsentligste del af kørslen skete i henhold til de givtige standardkontrakter. Combust' endelige åbningsbalance pr. 1. januar 1995 er i [tabel 3](#) sammenholdt med den forventede balancemæssige situation på samme tidspunkt ifølge [tabel 2](#).

**Tabel 3. Endelig åbningsbalance sammenholdt med forventet åbningsbalance for Combust a/s**

	Åbningsbalance 1. januar 1995		Balance 31. december 1994 ifølge tabel 2	
	Mio. kr.	%	Mio. kr.	%
Goodwill .....	20,0	4		
Materielle anlægsaktiver .....	331,1	70		
Finansielle anlægsaktiver .....	13,2	3		
Likvide beholdninger.....	73,2	16		
Andre omsætningsaktiver .....	33,0	7		
<b>Aktiver i alt.....</b>	<b>470,5</b>	<b>100</b>	<b>391,0</b>	<b>100</b>
Aktiekapital .....	65,0		65,0	
Overkurs.....	53,6		55,0	
Overført resultat.....			29,6	
<b>Egenkapital .....</b>	<b>118,6</b>	<b>25</b>	<b>149,6</b>	<b>38</b>
Hensættelser vedrørende tjenestemænd.....	140,0	30	124,0	32
Rentebærende gæld.....	107,4	23	48,4	12
Anden gæld, andre hensættelser.....	104,5	22	69,0	18
<b>Passiver i alt.....</b>	<b>470,5</b>	<b>100</b>	<b>391,0</b>	<b>100</b>

Tabel 3 viser forventet og endelig åbningsbalance for moderselskabet. Det fremgår af tabellen, at Combust ved etableringen pr. 1. januar 1995 havde en selvfinansieringsgrad (soliditet) på 25. Arbejdsgruppen havde i sin rapport forventet, at selvfinansieringsgraden i Combust på dette tidspunkt ville have været 38. Vilkaarne havde således ændret sig i negativ retning for selskabet. Den rentebærende gæld i åbningsbalancen på 107,4 mio. kr. var statens stiftertilgodehavende.

58. I bemærkningerne til forslag til lov om DSB Busser A/S blev det bl.a. anført, at det var vurderingen, at de økonomiske vilkår, som DSB Busser blev etableret under, ville give selskabet et rimeligt forsvarligt grundlag for at klare sig i konkurrencen, om end selskabet blev etableret med en relativt snæver økonomisk margin. Selskabet ville i udgangssituationen have de samme muligheder og løbe de samme risici som konkurrenterne. Selskabets virksomhed på et konkurrencepræget marked ville således i økonomisk henseende næppe være omgærdet af samme grad af sikkerhed som den, der havde præget de hidtidige omdannelser af statslige virksomheder til aktieselskaber.

Det blev således fremhævet, at den snævre økonomiske margin – der som tidligere nævnt byggede på forudsætninger om uændret kørselsomfang, prisfald på maksimum 9 % ved 1. licitationsrunde, faldende omkostninger og en betydelig lånefinansiering – indebar, at Combust i udgangssituationen ville have lige vilkår med konkurrenterne. På den anden side ville selskabet på det konkurrenceprægede marked – kørsel på grundlag af laveste tilbud – ikke være omgærdet af sædvanlig sikkerhed.

Lovbemærkningerne måtte efter Rigsrevisionens mening give anledning til og en forventning om, at der ville være særlig opmærksomhed omkring den videre udvikling i selskabet.

### **C. Sammensætning af bestyrelse**

59. Omdannelsen af DSB's busvirksomhed til et erhvervsdrivende aktieselskab medførte umiddelbart, at ansvaret for virksomhedens daglige drift blev flyttet fra Trafikministeriets ansvarsområde og overført til den daglige ledelse (direktion og bestyrelse) af aktieselskabet. Omdannelsen ændrede derimod ikke i det forhold, at det overordnet var Trafikministeriets ansvar at sikre statens investering i busvirksomheden. Ministeriets muligheder for at sikre investeringen, der efter etableringen af selskabet blev materialiseret i en aktiebeholdning, var ikke alene principielt, men i allerhøjeste grad også reelt betinget af kompetencen hos selskabets daglige ledelse.

Som stifter af Combust og eneaktionær i selskabet var Trafikministeriet ansvarlig for at sammensætte en bestyrelse for selskabet. Ministeriet havde, som det allerede er fremgået, i forbindelse med udarbejdelsen af forslag til kapitalgrundlag for selskabet fremhævet en række usikkerhedsmomenter og økonomiske risici vedrørende selskabets fremtid. Ministeriet var bekendt med, at de antagne forudsætninger for selskabets fremtid var behæftet med en betydelig usikkerhed, og at det var forudsat, at ikke alene selskabets investeringer, men også en del af selskabets drift, skulle finansieres ved hjælp af lån de første ca. 10 år. Det var derfor hensigtsmæssigt, at det i bemærkningerne til lovforslaget om DSB Busser A/S blev fremhævet, at bestyrelsen ville blive sammensat af såvel personer med indsigt og erfaring i busdrift som personer med anden forretningsmæssig og ledelsesmæssig ekspertise.

60. Loven om DSB Busser A/S blev vedtaget den 28. marts 1995, og Trafikministeriet underrettede i skrivelse af 3. april 1995 Statsministeriet, Erhvervsministeriet, Økonomiministeriet og Finansministeriet om forslag til bestyrelsens sammensætning. Trafikministeriet har oplyst, at det fremgik af skrivelsen, at forligspartierne bag rammeaftalen for DSB var blevet orienteret om udpegningen af de pågældende bestyrelsesmedlemmer.

Der foreligger ikke materiale, der kan forklare baggrunden for den konkrete sammensætning af bestyrelsen. Men det aktuelle valg af bestyrelsesmedlemmer forekommer ikke at harmonere med ministeriets egen beskrivelse af ønskede kvalifikationer. Ifølge Trafikministeriets egne analyser måtte det stå ministeriet klart, at de snævre økonomiske marginaler og den forventede meget stramme likviditet, hvor forholdene ikke gav mulighed for væsentlige fejl-dispositioner, krævede en særligt opmærksom og rutineret ledelse. Trafikministeren havde efter Rigsrevisionens mening ikke grundlag for at antage, at den valgte bestyrelse havde forudsætninger for at udføre den aktive ledelse og kontrol, som måtte vurderes som en afgørende forudsætning for Combust's muligheder for at opnå succes.

61. Bestyrelsens opgave var med ansvar over for Trafikministeriet (generalforsamlingen) at videreføre DSB's busvirksomhed i aktieselskabsform under hensyntagen til eksisterende vilkår og forpligtelser. Aktieselskabet blev stiftet 14. juni 1995 med regnskabsmæssig virkning fra 1. januar 1995. Bestyrelsen blev foreslået primo april 1995. Det fremgår ikke af de foreliggende oplysninger, at Trafikministeriet havde sikret sig, at bestyrelsen var bekendt med og ville være opmærksom på fx de forudsætninger, som ministeriet selv havde opstillet for Combust's muligheder.

#### **D. Økonomistyring**

62. Regnskabsaflæggelsen vedrørende DSB Busser indgik indtil udskillelsen pr. 1. januar 1995 i regnskabet for statsvirksomheden DSB. DSB's regnskabsaflæggelse fulgte på dette tidspunkt statens regnskabsprincipper. DSB's regnskabsvæsen var ikke indrettet med henblik på en detaljeret økonomistyring, og den regnskabsmæssige afgrænsning af de enkelte aktiviteter var ikke fuldstændig, jf. statsrevisorernes beretning nr. 2/01 om DSB's afvikling af egen gods-

virksomhed. Det regnskabsmæssige grundlag for en vurdering af de fremtidige økonomiske muligheder for DSB Busser har således på etableringstidspunktet været noget usikkert.

Det fremgår ikke af foreliggende materiale, at Trafikministeriet i forbindelse med etableringen af Combust har overvejet selskabets behov og muligheder for en tilfredsstillende økonomistyring.

Det er efterfølgende konstateret, at økonomistyringen i Combust var mangelfuld og bl.a. ikke gav grundlag for opstilling af flerårige budgetter eller efterkalkulation af afgivne kørselstilbud. I statsrevisorernes beretning nr. 8/98 om nogle regnskabsmæssige og økonomiske dispositioner i Combust a/s har Rigsrevisionen beskrevet selskabets tilbudsgivning. Rigsrevisionen anførte bl.a., at da Combust's regnskabsvæsen ikke gav grundlag for udarbejdelse af efterkalkulationer, var det ikke muligt at kontrollere, om der var overensstemmelse mellem det faktiske og forventede forbrug, om de definerede forbrugsenheder var dækkende, og/eller hvorledes de beregnede enhedssatser forholdt sig til de faktiske omkostninger.

Trafikministeren oplyste i sin redegørelse af 15. oktober 1999 til statsrevisorerne bl.a., at Trafikministeriet havde hæftet sig ved, at den nye bestyrelse for selskabet havde oplyst, at der var indført nye edb-systemer, som bl.a. gav mulighed for at opbygge et mere præcist efterkalkulations-system.

63. Selskabets ledelse havde i midten af 1998 besluttet, at der skulle anskaffes et nyt økonomistyringssystem, og at det fremover skulle være muligt at foretage efterkalkulationer.

Det fremgår af granskningsrapporten, at det nye system blev taget i brug pr. 1. januar 1999, og at det var fuldt implementeret i virksomheden pr. 1. juni 1999. Det var herefter muligt at foretage økonomiopfølgning på enheder inden for bybuskørsel, regionalkørsel og anden kørsel på et mere detaljeret niveau end hidtil.

64. Som svar på forespørgsel oplyste Combust i skrivelse af 30. marts 2001 over for Rigsrevisionen, at en organisering af selskabet pr. 1. juni 1999 i 24 driftsenheder betød en for-

bedret mulighed for en tæt opfølgning mellem regnskab og budget. Opdelingen gjorde det ifølge selskabet muligt

- hurtigt at identificere eventuelle økonomiske problemer,
- at koncentrere indsatsen om disse områder,
- hurtigt at identificere en negativ udvikling,
- placere det organisatoriske ansvar, så den daglige ledelse af decentrale driftsenheder havde en mere direkte interesse i, at driften fungerede effektivt.

Selskabet har endvidere oplyst, at opdelingen i driftsenheder i et vist omfang gjorde det muligt at gennemføre efterkalkulationer. Combus' ledelse vurderede dog primo 2000, at den daværende økonomistruktur ikke var tilstrækkelig til at foretage reelle efterkalkulationer. Direktionen vurderede i forbindelse med udarbejdelsen af budget for 2001, at det grundet manglende personaleressourcer og den igangværende salgsproces ikke ville være realistisk at gennemføre ændringer med henblik på mere præcise efterkalkulationer, så de kunne implementeres pr. 1. januar 2001.

65. Trafikministeriet har anført, at virksomheden blev stiftet med økonomiske vilkår, som vurderedes at ville give selskabet et rimeligt forsvarligt grundlag for at klare sig i konkurrencen. Det må da også konstateres, at årene 1995 og 1996 i resultatmæssig henseende viste overskud.

Det er ministeriets opfattelse, at årsagen til den negative udvikling i selskabets økonomi helt overvejende må søges i den ekspansionspolitik, som selskabet førte. Ekspansionspolitikken førte bl.a. til selskabets etablering i HT-området, hvor man ikke havde erfaringer med buskørsel.

Trafikministeriet har endvidere anført, at det ligger i bestyrelses- og direktionsregi at varetage økonomistyringen, da selskabets ledelse i henhold til aktieselskabsloven er forpligtet til at sørge for en forsvarlig organisation af selskabets virksomhed, herunder økonomistyring og budgetlægning. Fra foråret 1998 indgik behovet for en bedre økonomistyring med høj prioritering i ministeriets kommunikation med bestyrelsen.

Ministeriet er enig i, at udviklingen har vist behov for, at der allerede i forbindelse med udskillelse af statslig virk-



somhed i aktieselskabsform bør tages stilling til, hvorledes økonomistyringen tilrettelægges. Konkret kan det oplyses, at en stillingtagen hertil fx indgår i forberedelserne til den forventede omdannelse af BornholmsTrafikken til et aktieselskab.

Ministeriet er også enig i, at bestyrelsesmedlemmer bør have den fornødne forretningsmæssige og kommercielle viden.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der i Trafikministeriets overvejelser ved fastsættelsen af det kapitalgrundlag, som Combust blev etableret med, indgik et hensyn om "lige vilkår" i forhold til andre danske busentreprenører. Hensynet til "lige vilkår" medførte, at der kapitalmæssigt kun delvis blev taget højde for, at selskabet fra starten ville have væsentlig højere personaleomkostninger end de kendte konkurrenter. Betragtningen var bl.a., at selskabet på andre områder havde nogle stordriftsfordele. Samtidig forventedes dog væsentlige branchemæssige strukturtilpasninger. Rigsrevisionen finder det ikke velbegrunderet at forsøge at regulere en forretningsvirksomheds markeds-mæssige position ved at fastholde en omkostningsstruktur, der er uhensigtsmæssig i forhold til konkurrenterne. Det er endvidere Rigsrevisionens opfattelse, at kapitalgrundlaget for en virksomhed, der skal fungere på markeds-mæssige vilkår, som hovedregel bør fastsættes med udgangspunkt i planer og forventninger for den pågældende virksomheds fremtidige drift, herunder indtjeningsmuligheder, markeds-mæssig position, soliditet og afkast af investeret kapital.

Rigsrevisionen har endvidere konstateret, at den af trafikministeren indsatte bestyrelse i Combust ikke – som forudsat i bemærkningerne til lovforslaget om DSB Busser A/S – blev sammensat af såvel personer med indsigt og erfaring i busdrift som personer med anden forretningsmæssig og ledelsesmæssig ekspertise.

Rigsrevisionens undersøgelse har endelig vist, at Trafikministeriet ikke i forbindelse med etableringen af Combust overvejede selskabets behov og muligheder for en tilfredsstillende økonomistyring. Undersøgelsen har vist, at selskabets økonomistyring var mangelfuld på grund af et utilstrækkeligt økonomisystem. Combust begyndte implementeringen af et nyt økonomisystem medio 1998, og systemet var fuldt implementeret 1. juni 1999. Systemet gav mulighed for en mere detaljeret økonomistyring, herunder udarbejdelse af flerårige budgetter. Systemet kunne dog endnu pr. 1. januar 2001 ikke anvendes til præcise efterkalkulationer. Rigsrevisionen finder, at Trafikministeriet allerede i forbindelse med etableringen burde have overbevist sig om,

at forudsætningerne for en effektiv økonomistyring var til stede i selskabet. Rigsrevisionen har bemærket, at Trafikministeriet på baggrund af udviklingen i Combust er enig i, at der allerede i forbindelse med udskillelse af statslig virksomhed i aktieselskabsform bør tages stilling til, hvorledes økonomistyringen tilrettelægges.

Rigsrevisionen finder sammenfattende, at Trafikministeriet i forbindelse med etableringen af Combust ikke i tilstrækkeligt omfang var opmærksom på, hvor afgørende betydning et hensigtsmæssigt kapitalgrundlag, en kompetent bestyrelse og mulighed for en effektiv økonomistyring har for en virksomhed, der skal fungere på markedsmæssige vilkår. De muligheder, som ministeriet havde i etableringsfasen for at sikre tilstedeværelsen af en række elementære forudsætninger for en betryggende drift af Combust, blev efter Rigsrevisionens vurdering ikke udnyttet tilfredsstillende.

#### **IV. Den økonomiske udvikling i Combust 1995-2000 i hovedtræk**

66. Som indgang til en nærmere beskrivelse og vurdering af Trafikministeriets forvaltning af rollen som stifter og enejer af aktierne i Combust er der i dette kapitel af beretningen med udgangspunkt i **tabel 4** givet en kortfattet beskrivelse af hovedtrækkene i den økonomiske udvikling i selskabet i perioden 1995-2000.

Tabel 4. Den økonomiske udvikling i Combust-koncernen 1995-2000

	1. januar 1995	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	----- Mio. kr. -----						
<b>Resultatopgørelse:</b>							
Omsætning .....		625	686	763	1.050	1.098	1.091
Andre indtægter .....		4	3	5	5	3	3
<b>Indtægter i alt.....</b>		<b>629</b>	<b>689</b>	<b>768</b>	<b>1.055</b>	<b>1.101</b>	<b>1.094</b>
Produktions- og administrations- omkostninger .....		551	600	708	993	1.054	1.066
Afskrivninger .....		68	72	73	135	145	134
<b>Resultat før hensættelser.....</b>		<b>10</b>	<b>17</b>	<b>÷13</b>	<b>÷73</b>	<b>÷98</b>	<b>÷106</b>
Anvendt hensættelse vedrørende tjenestemænd .....		21	20	25	33	17	7
Hensat vedrørende kontrakter.....					÷65	÷54	
Anvendt hensættelse vedrørende kontrakter.....							49
<b>Resultat af primær drift.....</b>		<b>31</b>	<b>37</b>	<b>12</b>	<b>÷105</b>	<b>÷135</b>	<b>÷50</b>
Finansielle poster, netto .....		2	÷5	÷8	÷35	÷34	÷32
Andet til minoritetsaktionærer i datterselskab, skat mv. ....		÷2	÷3	4	1	1	
<b>Combust' resultat ifølge årsregnskab ....</b>		<b>31</b>	<b>29</b>	<b>8</b>	<b>÷139</b>	<b>÷168</b>	<b>÷82</b>
<b>Balance:</b>							
Busser .....	307	402	458	720	889	857	821
Andre aktiver.....	196	371	224	277	355	336	261
<b>Aktiver i alt .....</b>	<b>503</b>	<b>773</b>	<b>682</b>	<b>997</b>	<b>1.244</b>	<b>1.193</b>	<b>1.082</b>
Egenkapital .....	118	150	178	186	47	78	-
Minoritetsinteresser.....	8	8	15	12	12	0	0
Hensættelser .....	170	143	120	93	116	158	112
Gæld.....	206	472	369	706	1.069	957	970
<b>Passiver i alt .....</b>	<b>503</b>	<b>773</b>	<b>682</b>	<b>997</b>	<b>1.244</b>	<b>1.193</b>	<b>1.082</b>
<b>Nøgletal mv.:</b>							
Overskudsgrad (resultat af primær drift i % af omsætning) .....		5,0	5,4	1,6	÷10,0	÷12,3	÷4,6
Egenkapitalens forrentning (årets resultat i % af gennemsnitlig egen- kapital) .....		23,1	17,7	4,4	÷116,8	÷266,7	÷210,3
Soliditetsgrad (egenkapital i % af samlede aktiver).....	23,5	19,4	26,1	18,7	3,8	6,5	
Kilde: Selskabets årsregnskaber.							

Som det fremgår af tabel 4, blev Combust ifølge åbningsbalancen pr. 1. januar 1995 for koncernen (moderselskab + datterselskab) etableret med en samlet aktivmasse på 503 mio. kr. og en egenkapital på 118 mio. kr. Det indebar, at Combust ved etableringen havde en soliditetsgrad (graden

af egenfinansiering) på 23,5, hvilket må vurderes som lavt, navnlig fordi man forventede en stigende lånefinansiering. I lovbemærkningerne blev det anført, at selskabet blev etableret med en snæver økonomisk margin, og at selskabets virksomhed på et konkurrencepræget marked således i økonomisk henseende næppe ville være omgærdet af samme grad af sikkerhed som den, der havde præget de hidtidige omdannelser af statslige virksomheder til aktieselskaber.

Det ses af tabellen, at der i åbningsbalancen blev foretaget hensættelser på i alt 170 mio. kr. Af dette beløb vedrørte 140 mio. kr. en hensættelse til delvis dækning af merudgifter til pensionsbidrag til tjenestemænd de første år samt delvis dækning af risikoen for at skulle betale rådighedsløn til udlånte tjenestemænd. Loven om DSB Busser A/S forpligtede statstjenestemænd i DSB's busvirksomhed at gøre tjeneste i det nyetablerede aktieselskab med bevarelse af deres ansættelsesforhold til staten, ligesom selskabet var forpligtet til at beskæftige disse. Selskabet skulle tilbyde de nævnte tjenestemænd, at de inden for en periode på 2 år kunne overgå til ansættelse i selskabet. Tjenestemænd, der skulle gøre tjeneste, men ikke ønskede ansættelse i selskabet, skulle aflønnes af staten, der tillige skulle afholde udgiften til pension. Selskabet skulle refundere staten den udbetalte løn og eventuel rådighedsløn mv. og indbetale pensionsbidrag. For tjenestemænd, som selskabet ansatte, skulle staten afholde udgiften til pension, mod at selskabet indbetalte pensionsbidrag under de pågældendes ansættelse. Ansatte tjenestemænd havde ret til rådighedsløn mv. ved stillingsbortfald. Tjenestemændene var ikke omfattet af lov om virksomhedsoverdragelse, hvilket var tilfældet for de overenskomstansatte chauffører. Dette medførte, at hvis Combis i forbindelse med udbud tabte en rute, som hidtil havde været betjent med tjenestemænd, skulle den vindende busoperatør ikke overtage de tilknyttede tjenestemænd. Modsat var Combis forpligtet til at overtage tilknyttede overenskomstansatte chauffører, såfremt Combis vandt en rute, der tidligere havde været drevet af en anden busoperatør. Ifølge lovbemærkningerne beskæftigede selskabet ved etableringen 845 tjenestemænd.

Af den i åbningsbalancen anførte gæld på 206 mio. kr., jf. tabellen, vedrørte de 107 mio. kr. statens stiftertilgodehavende. Beløbet blev senere reduceret med 6,5 mio. kr. på grund af fejl i åbningsbalancen.

67. Combus valgte, som det fremgår af tabel 4, en meget ekspansiv politik. Politikken blev gennemført ved afgivelse af meget lave tilbud, når buskørsel blev udbudt i licitation. Forpligtelserne over for de beskæftigede tjenestemænd gav Combus et incitament til at byde lavt for ikke at ende med overtallige tjenestemænd og dermed risiko for at udløse rådighedsløn. Selskabet rådede imidlertid ikke over et økonomistyringssystem, der gav selskabet fornøden viden om den økonomiske rækkevidde af afgivne tilbud. Den ekspansive politik medførte, jf. tabellen, at omsætning og investeringer steg kraftigt i perioden. Men også selskabets omkostninger og gæld steg voldsomt. Allerede fra 1997 oversteg omkostningerne indtægterne. Den efterfølgende negative overskudsgrad på de efterhånden meget betydelige omsætningsbeløb gav resultater, der viste sig at blive en forhindring for selskabets mulighed for fortsat drift.

Kontrakter om buskørsel blev som hovedregel indgået for mindst 4 år og med overtagelse af den omhandlede busdrift ca. ½ år efter kontraktens underskrift. Det medførte, at tabsgivende kontrakter ville påvirke driften i flere år. Som det ses i tabellen, blev der i 1998 og 1999 hensat henholdsvis 65 og 54 mio. kr. til imødegåelse af forventede tab på indgåede kontrakter. Det var navnlig kontrakter indgået i 1996 og 1997, hvor Combus satsede kraftigt på at etablere sig i HT-området, der viste sig at være tabsgivende.

68. Den forholdsvis store stigning fra 1997 til 1998, som tabel 4 viser med hensyn til beløbene for afskrivninger, finansielle poster, investering i busser og i gæld, kan delvis forklares med en ændring af regnskabspraksis. Combus leasede i stigende omfang busser. Leasingforpligtelsen var før 1998 anført som en note til regnskabet. Fra 1998 blev forpligtelsen optaget som gæld, og de leasede busser blev medtaget under aktiverne. Det medførte en forøgelse af aktiver og gæld med ca. 200 mio. kr. De årlige leasingydelse, som tidligere indgik under produktionsomkostningerne, blev fra 1998 fordelt på afskrivninger og renter.

69. Umiddelbart efter etableringen af Combus indledte Trafikministeriet sonderinger med henblik på salg af aktier i selskabet. Det var forudsat i lov om DSB Busser A/S, at trafikministeren kunne sælge op til 25 % af aktierne i Combus. Ved vurderingen af mulighederne for at sælge aktier i

selskabet var det dog opfattelsen, at det ikke var økonomisk fordelagtigt for staten kun at sælge 25 % af aktierne. Det var endvidere vurderingen, at de fra DSB udlånte tjenestemænd i Combust ikke alene var en økonomisk belastning for selskabets drift. Det var opfattelsen, at de tillige udgjorde en forhindring for salg af en større aktiepost i selskabet.

Ved en lovændring ultimo december 1998 blev 25-procentgrænsen for salg af aktier i Combust ophævet. Som led i bestræbelserne på at sælge aktierne blev DSB ved samme lovændring pålagt at betale et engangsvederlag til udlånte tjenestemænd, som lod sig ansætte på overenskomstvilkår. Vederlaget svarede ifølge lovbemærkningerne til knap et års løn. DSB blev endvidere pålagt at tilbyde beskæftigelse til udlånte tjenestemænd, som valgte ikke at lade sig ansætte på overenskomstvilkår. Overgangen til overenskomstansættelse skete pr. 1. april 1999. Ifølge granskningsrapporten tog 452 ud af 504 tjenestemandsansatte chauffører imod tilbudet. De resterende tjenestemænd blev overført til DSB. DSB's samlede omkostninger til engangsvederlag udgjorde ca. 87 mio. kr.

Tjenestemændenes overgang til overenskomstansættelse medførte, at Combust' forpligtelse til at betale bidrag til tjenestemandspension samt eventuel rådighedsløn bortfaldt. Der var derfor ikke længere behov for hensættelsen i åbningsbalancen på oprindelig 140 mio. kr. til delvis dækning af udgifterne i den forbindelse. Hensættelsen udgjorde primo 1998 73,7 mio. kr. Heraf blev der i 1998 anvendt 20,3 mio. kr. Endvidere blev der af hensættelsen videreført 4,7 mio. kr. til dækning af merudgifter i perioden 1. januar 1999 - 31. marts 1999, hvor aftalerne om overgang til overenskomstansættelse trådte i kraft. Det resterende beløb på 48,7 mio. kr. blev tilbageført i årsregnskabet for 1998. Samtidig foretog selskabet en ny hensættelse på 36 mio. kr. til dækning af en række særlige tillæg, som de tidligere tjenestemænd ville modtage frem til 31. marts 2004. Forskelsbeløbet på 12,7 mio. kr. og de i året anvendte 20,3 mio. kr. udgjorde den samlede indtægtsførsel af hensættelser i 1998 på 33 mio. kr., jf. tabel 4.

70. De økonomiske virkninger af de tabsgivende kontrakter slog for alvor igennem i 1998, hvor Combust fik et underskud på 139 mio. kr., jf. tabel 4. Det store underskud

medførte et så kraftigt fald i selskabets egenkapital, at selskabets soliditetsgrad ultimo året kun udgjorde 3,8, jf. tabellen. Selskabet var dermed kommet i en meget kritisk situation, da lånekreditorer med væsentlige tilgodehavender på den baggrund kunne opsige deres lån til øjeblikkelig indfrielse i henhold til aftalte betingelser.

Ved Akt 27/5 1999 fik trafikministeren imidlertid Finansudvalgets tilslutning til at kunne afgive tilsagn på Combust' ordinære generalforsamling om at tilføre selskabet 300 mio. kr. Kapitaltilførslen ville ske ved en forhøjelse af selskabets aktiekapital med 100 mio. kr. til kurs 200 samt ydelse af et ansvarligt lån på 100 mio. kr. Långiverne havde stillet i udsigt, at de på den baggrund ville fortsætte engagementerne på uændrede vilkår, uanset at soliditeten midlertidigt havde været under den i låneaftalerne fastsatte grænse.

I tilslutning til den kapitalmæssige rekonstruktion blev der indsat en ny bestyrelse i selskabet. Det blev endvidere besluttet at gennemføre en granskningsundersøgelse og en advokatundersøgelse.

71. Kapitaltilførslen til Combust beskrives nærmere i kap. VI. Forberedelserne vedrørende et aktiesalg, genoptagelsen af aktiesalgspoliet og salget af selskabet beskrives nærmere i kap. V, VII og VIII.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Rigsrevisionen har konstateret, at Combust blev etableret med et kapitalgrundlag, der satte en snæver økonomisk margin for selskabets dispositioner. Endvidere var selskabets konkurrencevilkår forringede, fordi selskabet var forpligtet til at beskæftige overtagne tjenestemænd. Combust valgte en meget ekspansiv markedspolitik, som blev gennemført ved afgivelse af meget lave tilbud på buskørsel, og som hovedsagelig blev finansieret ved låntagning. Økonomistyringen i selskabet var dog langt fra tilstrækkelig og kompetent til at kunne sikre en lønsom gennemførelse af en sådan markedspolitik. Tabsgivende kontrakter medførte et så kraftigt fald i selskabets egenkapital, at det medio 1999 blev nødvendigt at tilføre selskabet kapital.

## V. Forberedelser til salg af statens aktier i Combus

### A. Baggrund

72. Det indgik i den politiske rammeaftale fra november 1994 om bl.a. omdannelse af DSB's busvirksomhed til aktieselskab, at indtil 25 % af aktierne i det kommende busselskab skulle sælges i 1998. I overensstemmelse hermed blev trafikministeren ved etableringen af Combus ved lov nr. 232 af 4. april 1995 om DSB Busser A/S ved samme lov bemyndiget til at sælge op til 25 % af aktierne i selskabet. Loven åbnede endvidere mulighed for tegning af medarbejderaktier. Det fremgik af lovbemærkningerne, at salget af de 25 % af aktierne skulle ske inden udgangen af 1998.

For at gøre aktierne i selskabet mere salgbare blev det fundet hensigtsmæssigt at flytte ejerskabet af Combus inden for trafikministerens område fra DSB til Trafikministeriet, hvilket blev gennemført ved lov nr. 1232 af 27. december 1996. Trafikministeren blev ved samme lejlighed bemyndiget til at godkende ændring af selskabets navn, som i august 1997 blev ændret fra DSB Busser A/S til Combus a/s. Det var fortsat hensigten at sælge op til 25 % af aktierne i selskabet inden udgangen af 1998. Baggrunden for at bevare en grænse på maksimalt 25 % var, at det var opfattelsen, at tjenestemandssituationen i så fald ikke behøvede at være løst, før et salg kunne gennemføres.

### B. Nedsættelse af styregruppe

73. I september 1996 meddelte Finansministeriet i skrivelse til Trafikministeriet, at regeringens økonomiudvalg havde givet tilslutning til, at der blev nedsat en styregruppe med henblik på at få iværksat arbejdet med salg af aktier i DSB Rederi og DSB Busser. Arbejdet skulle i henhold til det af Finansministeriet udarbejdede kommissorium forløbe i 2 faser:

- **Fase 1:** At undersøge muligheder for salg af aktier i DSB Rederi og DSB Busser.  
Denne fase skulle gennemføres af repræsentanter for Finansministeriet og Trafikministeriet.



- **Fase 2:** At gennemføre salgene.

I denne fase ville arbejdet blive splittet op i 2 særskilte grupper for henholdsvis rederiet og busselskabet, og repræsentanter for de 2 selskaber ville være faste deltagere i de respektive grupper.

74. Styregruppen for salg af aktier i DSB Busser bestod af repræsentanter fra Finansministeriet, Trafikministeriet og DSB Busser samt eksterne juridiske og finansielle rådgivere. Styregruppen holdt i alt 7 møder – det første den 19. november 1996 – indtil arbejdet blev sat i bero medio 1997.

Gruppen drøftede på sit andet møde statens formål med et salg af aktierne i DSB Busser. Det blev anført, at formålet var at sikre virksomhedens fortsatte positive udvikling samt at sikre staten et passende salgsprovenu. I lyset heraf var det styregruppens konklusion, at den mest hensigtsmæssige salgsmetode var salg af aktierne til en strategisk partner. Ministeriernes finansielle rådgiver blev anmodet om at iværksætte en identificering af potentielle strategiske partnere. Man ville dog ikke på forhånd afskære sig fra et eventuelt salg til finansielle investorer, hvorfor rådgiverne tillige blev bedt om at identificere finansielle investorer, som kunne være interesseret i en aktiepost i DSB Busser.

75. De finansielle rådgivere fremlagde pr. 30. april 1997 en præsentation vedrørende salg af aktier i DSB busser. I præsentationen anførte rådgiverne bl.a., at salg af en minoritetspost (25 %) ville resultere i en lavere implicit værdi for 100 %, da staten ikke realiserede værdien af sin eneindflydelse (kontrolpræmie). Det var rådgivernes opfattelse, at et salg af 100 % af aktierne ville kunne indbringe et provenu til staten på ca. 300 mio. kr. Det forudsattes i den forbindelse bl.a., at en eventuel større risiko forbundet med tjenestemænd blev overtaget af staten.

Det skal fremhæves, at rådgivernes præsentation vedrørende salg af aktier var udarbejdet før, der forelå nærmere oplysninger om den økonomiske udvikling i 1997. Årene 1995 og 1996 havde – godt hjulpet af indtægtsførte henlæggelser – givet positive regnskabsmæssige resultater, jf. tabel 4. I 1996 havde Combust imidlertid afgivet tilbud og vundet ca. 80 % af HT's 6. udbudsrunde. Kørslen skulle påbegyndes ultimo september 1997. De efterfølgende regnskabsmæssige resultater har vist, at indtægterne fra de

vundne kontrakter ikke gav dækning for omkostningerne, herunder betydelige omkostninger forbundet med etableringen i HT-området. Der var således allerede i 1996 indgået aftaler, der ville få en væsentlig negativ indflydelse på selskabets økonomi i de følgende år.

76. Forberedelserne til salget af aktier, herunder spørgsmålet om værdiansættelse, var samtidig en mulighed for Trafikministeriet til at komme tæt på den økonomiske udvikling i Combust. Det fremgår af beslutningsreferater fra gruppens møder, at såvel spørgsmålet om status for Combust' nuværende driftsmæssige og finansielle situation som spørgsmålet om status for tjenstemandsproblemstillingen har været faste punkter på gruppens dagsorden.

77. Ifølge beslutningsreferaterne har spørgsmålet om Combust' driftsmæssige og finansielle situation ikke været genstand for særlige drøftelser på gruppens møder. På gruppens andet møde i januar 1997 blev det oplyst, at der for 1996 forventedes et resultat på niveau med 1995, hvilket Combust' direktion fandt tilfredsstillende. På gruppens sidste møde i maj 1997 blev det oplyst, at årsregnskabet for 1996 ville foreligge om et par dage, og at det nuværende budget for 1997 fortsat var direktionens mål. Det blev på mødet endvidere oplyst, at en lang række busruter, herunder nogle af Combust' ruter, ville blive udliciteret i de kommende 12 måneder.

Det kan konstateres, at den økonomiske udvikling i Combust ikke blev fulgt særlig tæt i gruppen. Ved bedømmelsen heraf må det efter Rigsrevisionens mening tages i betragtning, at de første årsregnskaber fra Combust ikke viste truende tegn vedrørende den økonomiske udvikling og dermed udviklingen i aktiernes indre værdi. Det dårlige resultat for 1. kvartal 1997 var dog kendt af selskabets ledelse, uden at dette blev meddelt gruppen. Det ville i øvrigt forekomme naturligt, såfremt Trafikministeriets repræsentanter med deres viden om selskabets snævre økonomiske marginaler og øgede konkurrencesituation havde udnyttet deltagelsen i arbejdsgruppen til at indhente yderligere oplysninger om udviklingen i selskabets drift.

78. Ifølge mødereferaterne har udviklingen i tjenstemandsproblematikken været det dominerende spørgsmål

på gruppens møder. Der er refereret ret udførligt om overvejelser og forhandlinger om tilbud til de tjenestemandsansatte medarbejdere om vilkår for overgang til overenskomstansættelse. Det var opfattelsen, at tjenestemandsproblestillingen udgjorde en væsentlig økonomisk belastning og usikkerhed for selskabet, og at spørgsmålet vedrørende de tjenestemandsansatte i Combust skulle afklares før et salg af en aktiepost til en strategisk partner.

79. Styregruppens arbejde blev herefter indstillet for at afvente en afklaring af tjenestemandsproblemet.

Det var således erkendt, at aktierne i Combust næppe ville være tiltrækkende for strategiske eller finansielle købere, så længe tjenestemandsproblematikken bestod.

### **C. Lov om ændring og om ophævelse af lov om DSB Busser A/S**

80. I sommeren 1998 blev Finansministeriets og Trafikministeriets finansielle rådgivere anmodet om at vurdere de handlemuligheder, staten som eneaktionær i Combust havde, med henblik på at reducere sin ejerandel i selskabet. For at foretage denne vurdering blev det aftalt, at rådgiver skulle udarbejde en opdateret værdiansættelse af Combust.

Rådgivernes konklusioner forelå i form af notat af 28. august 1998. I notatet blev det indledningsvis anført, at det ikke havde været muligt at værdiansætte selskabet. Årsagen var, at nok kunne selskabet fremlægge de nødvendige historiske data, men selskabet var ikke i stand til i tilstrækkeligt omfang at tilvejebringe fremadrettede prognoser for selskabets drift til brug for værdiansættelsen. Dette kunne ifølge rådgiveren bl.a. tilskrives selskabets utilstrækkelige budget- og økonomistyringssystem.

I notatet anførte rådgiveren bl.a., at mulighederne for på kort sigt at sælge Combust til en finansiell køber eller at børsintroducere selskabet ikke eksisterede. Salg til en strategisk, formentlig udenlandsk busoperatør ville være en mulighed. Men det ville næppe være muligt for staten som aktionær aktivt at drive en sådan proces før i 1999, fordi selskabet for øjeblikket havde for mange interne vanskeligheder med hensyn til driftsresultater, budgetprognoser og regnskaber. Der skulle under alle omstændigheder an-

vendes en del energi på at salgsmodne selskabet og herunder løse tjenestemandsproblematikken.

Rådgiverne anså et af Trafikministeriet udarbejdet fratrædelsestilbud til tjenestemændene i Combust som et væsentligt og helt uomgængeligt skridt i retning af at salgsmodne selskabet. Det var rådgivernes opfattelse, at en løsning af tjenestemandspøblemstillingen i Combust var indgangen til at komme videre med den driftsmæssige optimering og forbedring af rentabiliteten.

81. Det bør bemærkes, at rådgivernes forholdsvis positive vurdering af mulighederne for at sælge aktierne i Combust var udarbejdet, inden den meget alvorlige udvikling i selskabets økonomi i 1998 var blevet helt synlig regnskabsmæssigt. Combust havde i 1997 vundet kørslen på 105 busser i forbindelse med HT's 7. udbudsrunde. Udviklingen viste, at i hvert fald en del af de indgåede kontrakter var tabsgivende. Kørslen blev påbegyndt ultimo maj 1998 med de deraf belastende følger for økonomien, som allerede var belastet med de tabsgivende kontrakter fra HT's 6. udbudsrunde.

82. Primo november 1998 genoptog styregruppen arbejdet vedrørende aktiesalget. Trafikministeriets repræsentanter i gruppen oplyste, at ministeriet havde fået den nødvendige politiske tilslutning til at støtte et tilbud til tjenestemændene om overgang til overenskomstansættelse mod en engangsydelse. Trafikministeriet oplyste endvidere, at regeringen havde truffet beslutning om at støtte salget af mindst en majoritetspost i Combust.

83. Som grundlag for en værdiansættelse af selskabet fremlagde Combust medio november 1998 selskabets forventninger vedrørende det regnskabsmæssige resultat for 1998 samt budgettal for 1999-2001 for Finansministeriets og Trafikministeriets finansielle rådgivere.

I skrivelse til Finansministeriet og Trafikministeriet den 27. november 1998 anførte de finansielle rådgivere bl.a., at ved en værdiansættelse af Combust med udgangspunkt i ovennævnte budget og ved anvendelse af de mest gængse værdiansættelsesmodeller kunne det entydigt konkluderes, at Combust' samlede aktiekapital havde en negativ markedsværdi på et større trecifret millionbeløb. Alternativer-

ne til et snarligt salg – såsom kontrolleret lukning af selskabet eller videreførelse af ejerskabet – syntes ikke attraktive. Rådgiverne anbefalede derfor en fortsættelse af den pågående salgsproces for at få et mere præcist billede af, hvilke og hvordan relevante aspekter ville blive vægtet af potentielle købere.

84. Trafikministeriets overvejelser resulterede i fremsættelse og vedtagelse af lov nr. 1046 af 23. december 1998 om ændring og om ophævelse af lov om DSB Busser A/S samt om ændring af lov om den selvstændige offentlige virksomhed DSB og om DSB S-tog A/S. Herved blev trafikministeren bemyndiget til at sælge samtlige aktier i Combust. Loven pålagde endvidere DSB at betale de til Combust udlånte tjenestemænd, som valgte at lade sig ansætte på overenskomstvilkår i busselskabet, et engangsvederlag. DSB skulle endvidere tilbyde de tjenestemænd, som ikke lod sig ansætte på overenskomstvilkår i busselskabet, anden passende beskæftigelse. Det var Finansministeriets og Trafikministeriets vurdering, at Combust på grund af den økonomiske situation ikke inden for et kortere tidsrum kunne gennemføre yderligere låneoptagelse til finansiering af fratrædelsesordningen. Da DSB endvidere med fratrædelsesordningen blev frigjort for en eventualforpligtelse vedrørende de udlånte tjenestemænd, blev DSB pålagt at finansiere ordningen. DSB samlede udgifter i den forbindelse udgjorde ca. 87 mio. kr. Det blev anført i lovbemærkningerne, at der i lyset af Combust' økonomiske vanskeligheder var en risiko for, at DSB og staten ikke kunne få dækning for deres omkostninger af et salgsprovenu.

#### **D. Indhentelse af tilbud på køb af aktier i Combust**

85. Trafikministeriet oplyste ved en pressemeddelelse af 4. januar 1999, at Folketinget ved en lovændring havde bemyndiget trafikministeren til at sælge samtlige aktier i Combust. Lovændringen havde desuden givet den nødvendige hjemmel for et tilbud til tjenestemændene i Combust om overgang til overenskomstansættelse i selskabet mod en økonomisk kompensation. Hovedparten af de fra DSB udlånte tjenestemandsansatte chauffører havde den 31. december 1998 valgt at overgå til overenskomstansættelse pr. 1. april 1999. På den baggrund havde Trafikministeriet

i samarbejde med Finansministeriet igangsat salgsprocessen vedrørende aktierne i Combust.

Trafikministeriets rådgivere udarbejdede i januar 1999 salgsmateriale til potentielle købere. Rådgiverne, der var udpeget til at modtage indkomne tilbud på trafikministerens vegne, modtog i februar 1999 interesselikendegivelser fra 6 potentielle købere. Heraf blev 2 udvalgt til i marts 1999 at gennemgå dokumenter mv. vedrørende Combust.

I sidste halvdel af april 1999 modtog rådgiveren en interesselikendegivelse fra det britiske selskab Arriva Passenger Services Ltd. (Arriva). Det førte til, at der den 27. april 1999 blev indgået en hensigtserklæring (letter of intent) mellem Trafikministeriet og Arriva om en overtagelse af Combust for 45 mio. kr., forudsat at selskabets egenkapital på overdragelsestidspunktet udgjorde 131 mio. kr. Hensigtserklæringen gav Arriva eksklusivitet frem til den 17. maj 1999 til gennemførelse af due diligence og indgåelse af en endelig aktiesalgsaftale.

Arriva var den eneste potentielle køber, som var kommet med et positivt bud på aktierne i Combust. Selskabet var således højstbydende.

86. Arriva meddelte i maj 1999, at selskabet ikke kunne overholde den aftalte tidsplan på grund af den sparsomme information om Combust samt transaktionens kompleksitet og størrelse.

For Combust var situationen den, at selskabet i henhold til årsregnskabsloven skulle afholde sin ordinære generalforsamling inden udgangen af maj 1999 med fremlæggelse af revideret årsregnskab for 1998. Årsregnskabet skulle være tilgængeligt for pressen og offentligheden senest 14 dage før generalforsamlingen.

Selskabets økonomi havde vist sig at være så presset, at revisorerne havde oplyst, at årsregnskabet ikke kunne aflægges uden forbehold for princippet om "going concern". De finansielle rådgivere anbefalede derfor, at arbejdet med en rekonstruktionsmodel for selskabet med omgående virkning fik første prioritet frem for et salg af Combust.

Arrivas interesse ville dog blive forsøgt opretholdt.

87. Trafikministeriet har oplyst, at ministeriet er enig i, at tjenestemandsproblematikken så vidt muligt bør være afklaret forud for stiftelsen af et statsligt aktieselskab. At det

tog 2½ år at løse denne problematik i Combus, skal ifølge ministeriet ses i nøje sammenhæng med, at sagen af gode grunde kun kunne løses gennem forhandling med de ansattes organisationer.

Trafikministeriet nævner Post Danmark som et eksempel på, at tjenestemandsproblematikken gennem forhandling med de ansattes organisationer er søgt løst forud for en aktieselskabsdannelse, idet et stort flertal af virksomhedens tjenestemænd har sagt ja til et tilbud om overenskomstansættelse pr. 1. januar 2002.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at tjenestemandsproblematikken blev vurderet som en væsentlig hindring for et salg af aktier i Combus. Udviklingen har efter Rigsrevisionens opfattelse understreget vigtigheden af, at en eventuel tjenestemandsproblematik er afklaret i forbindelse med stiftelsen af et statsligt aktieselskab. Er dette ikke afklaret, vil det som hovedregel forringe selskabets konkurrenceforhold samt vanskeliggøre et eventuelt salg af aktier i selskabet. Ved forberedelserne til salget af aktier, som blev indledt i efteråret 1996, blev der de første par år fokuseret på en løsning af denne problematik. Undersøgelsen har vist, at det tog ca. 2½ år at etablere grundlaget for en løsning, hvorefter de fra DSB udlånte tjenestemænd kunne overgå til overenskomstansættelse i Combus.

Rigsrevisionens undersøgelse har endvidere vist, at selskabets ledelse i samme periode indgik en række tabsgivende kørselskontrakter. Dispositionerne fik en så voldsom negativ indflydelse på den økonomiske udvikling i Combus, at bestræbelserne på salg af aktier måtte sættes i bero i maj 1999 til fordel for en kapitalmæssig rekonstruktion af selskabet. Udviklingen understregede dermed risikoen ved at indsætte en forretningsmæssig uerfaren ledelse og at indføre og opretholde et mangelfuldt økonomisystem. Af de potentielle købere på dette tidspunkt var Arriva den eneste, der var kommet med et positivt bud på aktierne i Combus.

Rigsrevisionens undersøgelse har endelig vist, at Trafikministeriet ikke i perioden 1996-1997 udnyttede ministeriets deltagelse i forberedelserne til salget af aktier i Combus til at indhente yderligere viden om den økonomiske udvikling i selskabet.

## VI. Kapitaltilførsel på 300 mio. kr. ultimo maj 1999

### A. Baggrund

88. Combus' økonomiske problemer blev synlige i løbet af 1998. De første tydelige tegn viste sig i foråret ved udarbejdelsen af årsregnskabet for 1997. Årets resultat blev et overskud før skat på 3,5 mio. kr. mod et budgetteret overskud for året på 28,9 mio. kr. En negativ afvigelse på næsten 90 %. Årets omsætning var både i forhold til regnskabet for 1996 og budgettet for 1997 steget kraftigt, men stigningen i omkostningerne havde ikke blot relativt men også i absolutte tal været større. Det var i øvrigt karakteristisk for informationsniveauet i selskabet, at man skulle helt frem til udarbejdelsen af det officielle regnskab for året, før man fik et økonomisk overblik over det passerede. Efterfølgende må det dog konstateres, at årsregnskabet for 1997 ikke gav et fuldstændigt billede af selskabets økonomiske situation ved årsskiftet. Man var uvidende om og havde derfor ikke i regnskabet taget højde for de kommende tab, som knyttede sig til allerede indgåede kontrakter om buskørsel i efterfølgende år. Et forhold der i høj grad må tilskrives selskabets mangelfulde økonomisystem.

Det oprindelige resultatbudget for 1998 for Combus blev godkendt af bestyrelsen den 20. november 1997. Det viste et overskud på 22,5 mio. kr. Det blev tillige oplyst, at der i begyndelsen af 1998 ville blive foretaget en større budgetrevision. Det reviderede budget for 1998 forelå i maj 1998. Det var samtidig med offentliggørelsen af regnskabet for 1997. I lyset af det dårlige resultat for 1997 havde man dæmpet forventningerne og forventede nu et overskud for 1998 på 5,3 mio. kr. Få måneder senere måtte bestyrelsen ved udarbejdelsen af halvårsrapporten 1. januar - 30. juni 1998 dog konstatere, at 1. halvår 1998 havde givet et underskud på 26,6 mio. kr. Det blev samtidig anført, at bestyrelsen var af den opfattelse, at 2. halvår 1998 ville give et mindre overskud. Ultimo november 1998 måtte bestyrelsen imidlertid i en pressemeddelelse oplyse, at man for 1998 forventede et underskud på 60 mio. kr., hvoraf 20 mio. kr. hidrørte fra særlige omstrukturingsomkostninger.

De mange, betydelige nedjusteringer af forventningerne til resultatet for 1998 havde gjort den mangelfulde økonomistyring og ledelsesmæssige kontrol i Combus åbenbar



for Trafikministeriet. I oktober 1998 anførte Finansministeriet i et notat bl.a., at det nu var klart, at der tilsyneladende havde været en udpræget mangel på økonomistyring i selskabet. Selskabet havde tilsyneladende ikke haft noget centralt overblik over driften i dets forskellige enheder og over omkostningsstrukturen. Det måtte i den forbindelse vurderes, at selskabets ledelse formentlig ikke i de senere år havde haft et rimeligt grundlag for at træffe de forretningsmæssige dispositioner, herunder bud på nye busruter etc., som havde været en del af den volumenmæssige ekspansion, som selskabet havde gennemgået i denne periode.

Der blev i løbet af 1998 ansat en ny økonomidirektør, og der blev taget skridt til at indføre dels en budgetmodel, der ville gøre det muligt at udarbejde flerårige budgetter, dels et nyt økonomisystem. Det var tydeligt, at selskabets økonomiske situation var kritisk. Den var tillige uoverskuelig på grund af det manglende, pålidelige økonomiske overblik. Det ville tage tid at etablere et nyt økonomisystem, og der ville gå yderligere tid, før der fra et sådant system kunne hentes de nødvendige erfaringsdata til brug for kontrol og styring.

89. Udarbejdelsen af årsregnskabet for Combus for 1998 blev en foreløbig kulmination i synliggørelsen af selskabets økonomiske problemer.

Medio maj 1999 forelå der i selskabet

- dels et udkast til årsregnskab for 1998,
- dels et notat fra en af selskabets revisorer om resultatet af en gennemgang af lønsomheden af udvalgte kørselskontrakter.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at udarbejdelsen af Combus' årsregnskab for 1997 og de mange, betydelige nedjusteringer af forventningerne til resultatet for 1998 havde gjort den mangelfulde økonomistyring og ledelsesmæssige kontrol i selskabet åbenbar. Trafikministeriet var vidende om, at selskabet tilsyneladende ikke havde overblik over driften og omkostningsstrukturen.

## **B. Udkast til årsregnskab 1998**

90. Udkastet til årsregnskab 1998 viste – før der var taget hensyn til resultatet af revisorerne gennemgang af de udvalgte kørselskontrakter – et underskud på godt 74 mio. kr. og en egenkapital pr. 31. december 1998 på 112 mio. kr. Selskabets gæld var i løbet af året steget med 363 mio. kr. til 1.069 mio. kr. Soliditetsgraden var faldet fra 18,7 ultimo 1997 til foreløbig 9,0. Selskabet var hermed i en meget alvorlig situation, idet et par af selskabets store långivere havde en opsigelsesadgang, såfremt soliditetsgraden faldt til under 10. Ydermere havde selskabets revisorer meddelt, at selskabets årsregnskab i den nuværende situation ikke kunne aflægges uden et forbehold for going concern.

## **C. Gennemgang af udvalgte kørselskontrakter**

91. Gennemgangen af lønsomheden af udvalgte kørselskontrakter var foranlediget iværksat af en juridisk rådgiver, som Trafikministeriet havde antaget i foråret 1999 til at assistere ved løsningen af Combust's finansielle problemer. Gennemgangen, som blev foretaget af et af selskabets revisionsfirmaer, blev beskrevet i et notat af 18. maj 1999 med overskriften "Lønsomheden af udvalgte kørselskontrakter for perioden 1999-2001". Notatet tilgik såvel Trafikministeriet som ministeriets juridiske rådgiver. I den efterfølgende argumentation vedrørende behovet for at tilføre Combust yderligere kapital blev der flere gange refereret til notatet. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at notatet udgjorde et væsentligt grundlag for den endelige fastsættelse af en kapitaltilførsel.

92. Notatets overskrift kunne give det indtryk, at notatets indhold var baseret på en revisionsmæssig gennemgang, hvor revisorerne havde forholdt sig til de udvalgte kørselskontrakter med henblik på en vurdering af den enkelte kontrakts lønsomhed. Det var der imidlertid langt fra tale om, hvilket klart fremgik af de bemærkninger, som revisorerne havde anført i notatet. Gennemgangen var baseret på de af bestyrelsen i november 1998 godkendte driftsbudgetter for 1999-2001 korrigeret med et budgetskøn udarbejdet af ledelsen i april 1999. Revisorerne anførte, at lønsomheden ikke kunne vurderes pr. kontrakt, men derimod pr. busområde. En lønsomhedsvurdering af et busområde var

dermed samtidig en indirekte vurdering af de til busområdet hørende kørselskontrakter.

Revisorerne havde gennemgået driftsbudgetterne for 5 busområder. Revisorerne anførte i notatet, at det udførte arbejde ikke havde karakter af en budgetgennemgang. Det indebar ifølge notatet bl.a., at revisorerne ikke havde vurderet, om budgetterne som helhed indeholdt alle de oplysninger, som var nødvendige for en selvstændig bedømmelse af Combust' forventede udvikling, ligesom de ikke havde vurderet, om budgetterne var udtryk for den mest sandsynlige udvikling.

Revisorernes gennemgang af lønsomheden af udvalgte kørselskontrakter var således – som det også fremgik af notatet – en indirekte gennemgang baseret på overordnede driftsbudgetter, som revisorerne ikke havde vurderet med hensyn til fuldstændighed eller sandsynlighed.

93. Revisorernes sammenfatning af gennemgangen fremgår af **tabel 5**.

**Tabel 5. Akkumulerede budgetter for perioden 1999-2001**

	Nettoomsætning	Resultat før modregning af hensættelser	Hensættelse i 1998	Resultat før skat
----- Mio. kr. -----				
Busområde København .....	927,1	÷90,0	60,0 <sup>1)</sup>	÷30,0
Busområde Sjælland.....	230,4	4,8		4,8
Busområde Århus .....	353,3	19,8		19,8
Busområde Vejle.....	351,0	0,5		0,5
Busområde Fyn.....	371,6	4,7		4,7
Udvalgte busområder i alt .....	2.233,4	÷60,2	60,0	÷0,2
Øvrige busområder i alt.....	725,2	34,4		34,4
Overhead.....		÷77,4		÷77,4
Busområder + overhead i alt.....	2.958,6	÷103,2	60,0	÷43,2
Effektivisering og rationalisering.....		105,9		105,9
Forventet resultat herefter.....	2.958,6	2,7	60,0	62,7
<sup>1)</sup> Endvidere skulle der hensættes 5 mio. kr. vedrørende 2002.				
Kilde: Notat om lønsomheden af udvalgte kørselskontrakter i perioden 1999-2001.				

Det fremgår af tabellen, at bestyrelsen forventede, at det samlede resultat for perioden 1999-2001 ville blive et overskud på 62,7 mio. kr. Udgangspunktet for beregningen var som nævnt de af bestyrelsen i november 1998 godkendte

driftsbudgetter for de enkelte busområder samt for overhead (omkostninger fra hovedkontor). De 5 busområder, som revisorerne havde gennemgået, er vist særskilt.

Driftsbudgetterne for busområderne samt for overhead viste, som det ses af tabellen, et samlet underskud på 103,2 mio. kr. På baggrund af iværksatte eller planlagte effektiviserings- og rationaliseringstiltag mv. skønnede bestyrelsen i april 1999, at man i perioden 1999-2001 kunne realisere besparelser på 105,9 mio. kr. Revisorerne anførte i den forbindelse, at de ikke havde efterprøvet eller vurderet disse skøn. Revisorerne bemærkede endvidere, at såfremt der skete ændringer blandt en række anlagte forudsætninger, ville ledelsens budgetskøn kunne ændre sig væsentligt.

Den skønnede besparelse var ikke opdelt på busområder, men det var ifølge notatet bestyrelsens skøn, at en meget væsentlig del af besparelsen kunne henføres til busområdet København. På den baggrund vurderede ledelsen, at der i årsregnskabet for 1998 skulle foretages en hensættelse mod tab på underskudsgivende kørselskontrakter på i alt 65 mio. kr. Revisorerne anførte, at de for god ordens skyld bemærkede, at de ikke havde efterprøvet det af ledelsen udøvede skøn.

94. Som det fremgår af ovenstående, tilkendegav revisorerne i deres notat, at de ikke havde vurderet de af selskabets ledelse udarbejdede budgetter eller foretagne skøn. Notatet var således stort set alene en redigering af indhentede oplysninger. Revisorerne burde i lyset af, at notatet skulle anvendes i forbindelse med selskabets rekonstruktion, have overvejet, om det i det hele taget skulle have været afgivet i den foreliggende form.

Trafikministeriet havde i maj 1999 fuldt kendskab til den mangelfulde økonomistyring i Combus og selskabets manglende muligheder for at udarbejde realistiske budgetter og skøn. Derfor burde det have været klart for Trafikministeriet, at notatet ikke kunne tillægges afgørende værdi som beslutningsgrundlag.

95. Hensættelsen på 65 mio. kr. betød, at det regnskabsmæssige underskud for 1998 steg til 139 mio. kr., og at selskabets egenkapital ultimo 1998 blev reduceret til 47 mio. kr. Med henblik på den kommende generalforsamling var

der således behov for en meget hurtig afklaring af Combust' fremtid.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Gennemgangen af lønsomheden af udvalgte kørselskontrakter i Combust blev iværksat på foranledning af Trafikministeriets juridiske rådgiver og blev udført af et af selskabets revisionsfirmaer. Revisorernes notat om gennemgangen, som tilgik såvel Trafikministeriet som ministeriets juridiske rådgiver, udgjorde reelt grundlaget for den endelige fastsættelse af en kapitaltilførsel.

Rigsrevisionen finder, at notatets overskrift kunne give det indtryk, at indholdet af notatet var baseret på gennemgang, hvor revisorerne havde forholdt sig til lønsomheden af de enkelte udvalgte kontrakter. Det fremgik imidlertid af revisorerne bemærkninger i notatet, at der var tale om en indirekte gennemgang baseret på overordnede driftsbudgetter, som revisorerne ikke havde vurderet med hensyn til fuldstændighed eller sandsynlighed. Revisorerne havde ikke efterprøvet de af ledelsen udøvede skøn.

Rigsrevisionen har bemærket, at revisorerne tilkendegav i notatet, at de ikke havde vurderet de af selskabets ledelse udarbejdede budgetter og skøn. Rigsrevisionen finder i lyset af, at notatet skulle anvendes i forbindelse med selskabets rekonstruktion, at revisorerne burde have overvejet, om det i det hele taget skulle have været afgivet i den foreliggende form.

Rigsrevisionen finder endvidere, at det burde have været klart for Trafikministeriet, der i maj 1999 havde fuldt kendskab til den mangelfulde økonomistyring i Combust, at notatet ud fra de foreliggende oplysninger ikke kunne tillægges afgørende værdi som beslutningsgrundlag.

#### **D. Beregning af kapitaltilførslen**

96. Trafikministeriets juridiske rådgiver foreslog i et notat af 15. maj 1999 en kapitaltilførsel på 300 mio. kr. Notatet baserede sig bl.a. på revisorerne notat om lønsomheden af udvalgte kørselskontrakter. Rådgiveren uddybede sin beregning i notat af 18. maj 1999.

I notatet af 15. maj 1999 anførte rådgiveren bl.a., at der med revisionens og hans assistance var foretaget en gennemgang af lønsomheden af et repræsentativt udsnit af selskabets kontrakter med henblik på en vurdering af selskabets drift. Gennemgangen havde ført til, at det var fundet nødvendigt at foretage en yderligere hensættelse på ca. 65 mio. kr. til dækning af tabsgivende kontrakter i disses re-

sterende løbetid. Der havde været gennemgået en række repræsentative kontrakter omfattende en værdi af ca. 2,2 mia. kr. ud af den samlede kontraktportefølje på ca. 3,1 mia. kr. Selskabets egenkapital udgjorde herefter ca. 47 mio. kr. Det var således åbenbart, at selskabet ikke kunne opfylde covenants i sine låneaftaler, og at årsregnskabet i øvrigt ikke ville kunne aflægges uden revisionens forbehold for going concern, med mindre situationen ændredes markant.

Det fremgik ikke af notatet fra den juridiske rådgiver, i hvilket omfang de enkelte udvalgte kørselskontrakter var blevet gennemgået. Det kan imidlertid konstateres, at rådgiveren ikke gjorde opmærksom på, at kontrakterne vedrørende det økonomisk meget afgørende HT-område indeholdt optioner, der gav HT ret til forlængelse af indgåede kontrakter på uændrede vilkår i op til 2 år.

Rådgiveren har ikke over for sin opdragsgiver (Trafikministeriet) omtalt de mange forbeholdslignende bemærkninger, som revisorerne havde anført i deres notat om gennemgangen af lønsomheden af udvalgte kørselskontrakter. Uanset at Trafikministeriet fik tilsendt revisorernes notat, burde den juridiske rådgiver efter Rigsrevisionens opfattelse have gjort ministeriet opmærksom på betydningen af revisorernes bemærkninger, herunder påpege usikkerheden ved at tillægge notatet afgørende betydning ved vurderingen af behovet for kapitaltilførsel til selskabet.

97. Efter rådgiverens opfattelse ville en rekonstruktion af selskabet forudsætte en kapitaltilførsel i størrelsesordenen 300 mio. kr. Det skulle ses i sammenhæng med, at i henhold til bankaftale ville det nuværende soliditetskrav stige fra 10 % til 20 % pr. 31. december 1999, men også ud fra en hensigtsmæssig ratio for gæld/egenkapital. Uanset en kapitaltilførsel ville selskabet teknisk ifølge årsregnskabet for 1998 have misligholdt sine låneaftaler. Rådgiveren anså det dog for overvejende sandsynligt, at lånekreditorerne ville fortsætte deres engagement med selskabet, såfremt en kapitaltilførsel af den skitserede størrelse gennemførtes.

En kapitaltilførsel af den nævnte størrelsesorden ville efter rådgiverens vurdering føre til en løsning af selskabets økonomiske situation. I hvilket omfang kapitaltilførslen ville kunne føre til en forøgelse af selskabets – og dermed aktiernes – værdi på sigt afhang af selskabets fremtidige drift.

Det var efter rådgiverens opfattelse afgørende, at der i løbet af 8-10 dage kunne træffes beslutning om en kapitaltilførsel.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at størrelsen på den nødvendige kapitaltilførsel blev beregnet af Trafikministeriets juridiske rådgiver. Grundlaget for beregningen var dels den forventede udvikling i selskabets egenkapital, efter at der i overensstemmelse med revisorernes notat var foretaget en hensættelse ultimo 1998 på 65 mio. kr., dels soliditetskrav i henhold til indgåede bankaftaler. Muligheden for med rimelig nøjagtighed at fastsætte størrelsen på den nødvendige kapitaltilførsel afhang således i det væsentlige af grundlaget for den beregnede hensættelse på 65 mio. kr. Den juridiske rådgiver gjorde ikke i sit notat til Trafikministeriet om beregningen af kapitaltilførslen opmærksom på betydningen af revisorernes forbeholdslignende bemærkninger i notatet om lønsomheden af udvalgte kørselskontrakter. Tværtimod lod rådgiveren uden forbehold oplysninger fra revisorernes notat indgå i sit eget notat, så man af dette måtte forstå, at der forelå et rimeligt sikkert grundlag for fastsættelsen af kapitaltilførslen. Rigsrevisionen finder, at rådgiveren burde have gjort Trafikministeriet opmærksom på, at revisorernes notat ikke kunne tillægges afgørende betydning ved fastsættelsen af størrelsen på den nødvendige kapitaltilførsel.

#### **E. Aktstykke af 21. maj 1999**

98. Trafikministeriet anmodede den 21. maj 1999 ved fortrøligt aktstykke om Finansudvalgets tilslutning til at foretage en kapitaltilførsel på 300 mio. kr. i 1999 til Combust. Det blev anført, at det ville blive undersøgt, hvorvidt selskabets långivere ville acceptere, at en del af kapitaltilførslen skete i form af ansvarlig lånekapital. En sådan løsning ville muliggøre, at staten efter en vis periode kunne opnå tilbagebetaling af en del af den tilførte kapital.

Med hensyn til Combust' økonomiske situation blev det bl.a. oplyst, at selskabet inden for det seneste år flere gange havde måttet nedjustere forventningerne til resultatet for 1998. Senest var der efter vedtagelsen i december 1998 af loven om salg af alle aktier i Combust indtruffet en markant forværring af selskabets økonomi.

En gennemgang af et repræsentativt udsnit af selskabets kontrakter havde påvist et behov for en hensættelse på ca.

65 mio. kr. til dækning af tabsgivende kontrakter, der løb til og med 2002. Combust' egenkapital ville herefter ikke udgøre mere end ca. 47 mio. kr. Der blev henvist til långi- vernes egenkapitalkrav samt til forbehold for going concern ved årsregnskabsaflæggelsen.

Efter Rigsrevisionens mening kan man på basis af ovennævnte oplysninger i aktstykket få den opfattelse, at der med en hensættelse på 65 mio. kr. i årsregnskabet for 1998 herefter ville fremstå et rimeligt korrekt udtryk for Combust' økonomiske situation ultimo 1998.

Finansministeriet har på Rigsrevisionens forespørgsel oplyst, at ministeriet – ved sin tilslutning til aktstykket – ikke havde kendskab til notatet fra revisorerne om lønsomheden af udvalgte kørselskontrakter.

For så vidt angik driften blev det anført i aktstykket, at på baggrund af ledelsens oplysninger måtte det antages, at selskabet i 1999 fik et underskud på ca. 25 mio. kr., muligvis lidt større. For 2000 forventedes et nulresultat, og fra 2001 forventedes positivt resultat. Den anførte hensættelse på de tabsgivende kontrakter burde i et vist omfang kunne forbedre de forventede resultater, men omfanget var usikkert. I forventningerne til de kommende års resultater var der ikke indregnet ekstraordinære udgifter, eksempelvis såfremt selskabet som følge af tab på kontrakter måtte foretage ekstraordinære nedskrivninger på busmateriel særligt tilpasset bestemte kontrakter.

Combust' situation var, at der var overhængende risiko for, at selskabet måtte gå i betalingsstandsning eller konkurs. Som følge af den kommende generalforsamling måtte der inden den 31. maj 1999 træffes beslutning om selskabets fremtidige vilkår. Umiddelbart forelå der følgende muligheder:

- at staten søgte at videreføre selskabet ved en rekonstruktion med henblik på salg,
- at lade selskabet gå i betalingsstandsning og/eller overlade "nøglen" til selskabets kreditorer.

Hvis staten forholdt sig passivt, ville dette næppe kunne ske uden risiko for, at busdriften og dermed trafikbetjeningen i store dele af landet gik i stå. Endvidere ville det have betydelige negative konsekvenser for trafikkselskaber og



medarbejdere, især de knap 500 tjenestemænd, som havde taget imod tilbudet om ansættelse på overenskomstmæssige vilkår.

Det blev videre anført, at en tilførsel af kapital skulle sikre, at selskabet kunne videreføres med henblik på, at der kunne gennemføres et salg på et senere tidspunkt. Det skønnedes, at der var behov for en kapitaltilførsel i størrelsesordenen 300 mio. kr., hvilket skulle ses i sammenhæng med soliditetskravet i selskabets låneaftaler og ud fra et hensigtsmæssigt forhold mellem gæld og egenkapital. Selskabets status balancerede ultimo 1998 med 1,24 mia. kr., og balancen forventedes at stige i indeværende år (1999). Med et forventet underskud på ca. 25 mio. kr. i 1999 ville egenkapitalen ultimo 1999 være reduceret til ca. 20 mio. kr. Sattes balancen eksempelvis ultimo 1999 til 1,3 mia. kr., ville et krav om en soliditet på 20 % indebære et krav om en egenkapital på minimum 260 mio. kr. Ved en kapitaltilførsel på 300 mio. kr. var der herefter en reserve på ca. 60 mio. kr., der med de indbyggede usikkerheder næppe kunne antages at være for høj.

Samtidig ville muligheden for et salg af Combust fortsat blive undersøgt. Det var vurderingen, at staten på kort sigt næppe ville kunne få dækning for den tilførte kapital. Kapitaltilførslen skete med henblik på at sikre selskabets fortsatte drift og sikre det fornødne kapitalberedskab. Dispositionen skønnedes i situationen at være den for staten mest fordelagtige.

99. Det blev oplyst i aktstykket, at der som led i bestræbelserne for at gøre selskabets drift rentabel ville ske en udskiftning af bestyrelsen for at give plads til personer med ledelses- og erhvervmæssig erfaring fra større erhvervsvirksomheder.

Det var desuden hensigten at lade igangsætte en granskningsundersøgelse med henblik på at fastslå, hvad der var årsag til, at det var gået, som tilfældet var.

100. Aktstykket blev tiltrådt af Finansudvalgets flertal den 27. maj 1999. Udvalget lagde vægt på, at der ville blive iværksat en uvildig undersøgelse efter granskningsreglerne i aktieselskabsloven. Endvidere ville der blive iværksat en advokatundersøgelse, der omfattede hele departementet (Trafikministeriet), indeholdende en vurdering af, om det

måtte antages, at der forelå grundlag for at søge embedsmænd draget til ansvar.

101. Trafikministeriet har i forbindelse med gennemgangen af udkast til denne beretning oplyst, at ministeriet efter en fornyet gennemgang af aktstykket må medgive, at den usikkerhed, der relaterer sig til tabsopgørelsen for buskontrakterne, burde have været fremhævet i aktstykket.

Ministeriet anført videre, at aktstykket som følge heraf må anses for at være mangelfuldt på dette punkt. Det understreges samtidig, at ministeriet på ingen måde har haft til hensigt at bibringe Finansudvalget det indtryk, at de i aktstykket anført oplysninger var baseret på opgørelser, hvorom der ingen usikkerhed var.

Ministeriet påpegede, at det da også blev anført i beretningen om advokatundersøgelsen, at Finansudvalget dog modtog så mange oplysninger, at udvalget kunne danne sig den opfattelse, at der var tale om et selskab, hvor såvel den aktuelle som den fremtidige situation var omgærdet af usikkerhed.

Det fremhæves endvidere fra ministeriets side, at samtlige de formål, som var beskrevet i aktstykket,

- undgå betalingsstandsning
- sikre aflæggelse af årsregnskab 1998 uden forbehold fra revisorerens side ("going concern" problematikken)
- styrkelse af selskabets soliditet for hermed at bringe selskabet ud af en aktuel misligholdelsessituation i forhold til kreditorerne
- opfyldelse af aktieselskabslovens krav om kapitalberedskab (§ 54, stk. 3)
- genoptagelse af salgsforhandlinger efter afholdelse af generalforsamling,

blev opfyldt ved aktstykkets vedtagelse. Endvidere nævnes det, at hensættelsen på 65 mio. kr. til tab på buskontrakter blev fastholdt i Combus' endelig regnskab for 1998.

Endelig anførte ministeriet, at man i sin håndtering af kapitaltilførslen lagde stor vægt på, at der forelå en uvildig bedømmelse af det aktuelle kapitalbehov. Dette skete ved engagering af en rådgiver, således at dette spørgsmål blev

behandlet ”at arms length”, hvilket spiller en vigtig rolle af hensyn til statsstøtteproblematikken.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Trafikministeriet ved udarbejdelsen af aktstykket om kapitaltilførsel til Combus måtte være klar over selskabets mangelfulde økonomistyring og usikre grundlag for at træffe økonomiske dispositioner, herunder manglende grundlag for at kunne kontrollere lønsomheden af de enkelte indgåede kontrakter om buskørsel og manglende kontrol med udviklingen i selskabets omkostninger.

Rigsrevisionens undersøgelse har endvidere vist, at Trafikministeriet ved beskrivelsen i aktstykket af Combus' kapitalbehov baserede sig på dels notatet fra selskabets revisor fra maj 1999 om lønsomheden af udvalgte kørselskontrakter, dels notatet fra ministeriets juridiske rådgiver ligeledes fra maj 1999 om en kapitaltilførsel i størrelsesordenen 300 mio. kr. Beregningen af de 300 mio. kr. tog udgangspunkt i den hensættelse på 65 mio. kr., som var foreslået i notatet om lønsomheden af udvalgte kørselskontrakter. Sidstnævnte notat var således et centralt dokument ved udarbejdelsen af aktstykket. Af oplysningerne i aktstykket må man forstå, at der efter indregningen af en hensættelse på 65 mio. kr. i selskabets årsregnskab for 1998 forelå et rimeligt korrekt udtryk for Combus' økonomiske situation ultimo 1998 og dermed også et rimeligt udgangspunkt for en fastsættelse af selskabets kapitalbehov. Men Trafikministeriet oplyste ikke, at de økonomiske oplysninger, som lå til grund for fastsættelsen af en hensættelse på 65 mio. kr., alene baserede sig på budgetter og skøn samt planlagte besparelser ifølge selskabets bestyrelse.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Trafikministeriet havde ansvaret for at vurdere det forelagte materiale med henblik på at give ministeren og Finansudvalget alle relevante oplysninger i forbindelse med aktstykket. Trafikministeriet burde ikke have forelagt et aktstykke på det foreliggende grundlag. Alternativt burde ministeriet under hensyn til behovet for en hurtig kapitaltilførsel til Combus have fremhævet, at aktstykket baserede sig alene på overordnede budgetter og skøn udarbejdet af selskabet.

Rigsrevisionen har noteret sig, at Trafikministeriet i forbindelse med gennemgangen af udkast til denne beretning har oplyst, at den usikkerhed, der knyttede sig til lønsomhedsgennemgangen af udvalgte kørselskontrakter, burde have været fremhævet i aktstykket, og at aktstykket som følge heraf må anses for at være mangelfuldt på dette punkt.

Rigsrevisionen finder forløbet omkring aktstykkets udarbejdelse særdeles kritisabelt.

---

## VII. Genoptagelsen af aktiesalgprocessen

### A. Status på salgsprocessen

102. Status på salgsprocessen, efter at denne havde været sat i bero i forbindelse med rekonstruktionen af selskabet, fremgik af et notat pr. 30. juni 1999, som Finansministeriets og Trafikministeriets finansielle rådgivere havde fremsendt til ministerierne den 1. juli 1999.

I notatet anførte rådgiverne bl.a., at den eneste køber til Combust, som der i den seneste tid havde været ført forhandlinger med, var Arriva. Forhandlingerne havde på alle punkter været så fremskredne, at det var rådgivernes vurdering, at det ville have været realistisk at kunne indgå en endelig aktiesalgsaftale i første halvdel af juli måned 1999. Megen presseomtale af Combust i juni måned, navnlig med hensyn til flere af de politiske partiers markante udtalelser om behov for lovmæssige reguleringer af busdriften i Danmark med hensyn til betydende markedsandele, havde imidlertid medført, at Arriva ikke for tiden var interesseret i at erhverve Combust. Det skulle ikke mindst ses i lyset af, at Arriva, som allerede ejede BusDanmark og Unibus, ved en erhvervelse af Combust ville opnå en markedsandel for busdrift i Danmark på ca. 50 % og i København på 80 %. Det var dog fra Arrivas side blevet understreget, at afhængig af indførelsen af eventuelle markedsrestriktioner ville man på sigt være interesseret i at erhverve Combust.

Rådgiverne ville samlet anbefale, at staten videreførte ejerskabet for at gennemføre en kraftig rationalisering og effektivisering af Combust og derigennem på 2-4 år sikre et rentabelt og mere salgsmodent selskab. Rådgiverne fremhævede dog samtidig, at et forsøg på at vende den økonomiske udvikling i selskabet var behæftet med væsentlig risiko og uden garanti for et positivt afkast af statens investering.

### B. Den regnskabsmæssige udvikling 1999

103. På en ekstraordinær generalforsamling den 29. juli 1999 i Combust fik selskabet en ny bestyrelse. Bestyrelsen fremlagde den 30. august 1999 halvårsrapporten 1. januar - 30. juni 1999. Rapporten udviste et underskud på 98 mio. kr. Heraf udgjorde 28 mio. kr. et ordinært driftsunderskud i

1. halvår 1999, hvortil kom en hensættelse på 70 mio. kr. til imødegåelse af fremtidige tab og omkostninger relateret til omstrukturering. Det fremgik af beretningen til halvårsrapporten, at bestyrelsen ikke forventede, at der i 1999 kunne ske indtægtsførelse af hensættelsen pr. 31. december 1998 på 65 mio. kr. vedrørende tabsgivende kontrakter.

104. Årsregnskabet for 1999 forelå den 16. maj 2000 og viste, som det fremgår af tabel 1, et underskud på 168 mio. kr. Heri var indeholdt en hensættelse til imødegåelse af tab på indgåede kørselskontrakter på 54 mio. kr. til supplerende af de pr. 31. december 1998 hensatte 65 mio. kr. Af den yderligere hensættelse på 54 mio. kr. vedrørte ca. 30 mio. kr. kontrakter inden for HT-området, mens ca. 24 mio. kr. – som noget nyt – vedrørte tabsgivende kontrakter i provinsen. Baggrunden for den yderligere hensættelse på 30 mio. kr. vedrørende HT-området var ifølge ledelsens beretning i årsregnskabet 1999, at ledelsen ikke fandt det realistisk, at der kunne gennemføres besparelser i det omfang og tempo, der var forudsat ved hensættelsen i 1998, jf. notatet fra maj 1999 om lønsomheden af udvalgte kørselskontrakter 1999-2001.

Selskabets egenkapital efter Trafikministeriets kapitaltilførsel i sommeren 1999 var ultimo 1999 ifølge årsregnskabet reduceret til 78 mio. kr. Beløbet fremkom således:

	----- Mio. kr. -----	
Egenkapital primo 1999 .....		47
Selskabskapitaludvidelse .....	100	
Overkurs ved kapitaludvidelse.....	100	200
		247
Årets resultat.....	÷168	
Minoritetsinteresse mv. ....	÷1	÷169
Egenkapital ultimo 1999.....		78

Den af Trafikministeriet indskudte ansvarlige lånekapital på 100 mio. kr. var i årsregnskabet opført under langfristet gæld.

### C. Genoptagelse af salgsprocessen

105. Salgsprocessen blev genoptaget i foråret 2000, efter at Combust' årsregnskab for 1999 var godkendt på generalforsamlingen i maj 2000.

Formanden for den nye bestyrelse i Combus var i marts 2000 blevet bemyndiget af trafikministeren til på statens vegne at optage forhandling om salg af selskabet med potentielle købere. Resultatet af forhandlingerne skulle forelægges ministeren til godkendelse med henblik på, at salgsvilkårene kunne forelægges Folketingets Finansudvalg.

De finansielle rådgivere skulle fortsat inddrages i salgforhandlingerne bl.a. af den grund, at det ved forelæggelsen af salgsvilkårene for Finansudvalget forekom hensigtsmæssigt, at en "second opinion" indgik heri. Det blev endvidere besluttet at inddrage juridiske rådgivere.

Salgsarbejdet i styregruppen vedrørende aktiesalget blev genoptaget ultimo juni 2000. Samtidig skete der på grund af interne rokeringer i Trafikministeriet en udskiftning af ministeriets medlemmer af styregruppen. Gruppen bestod nu af repræsentanter for Trafikministeriet, Finansministeriet og Combus, selskabets revisorer samt ministeriernes finansielle og juridiske rådgivere. Gruppen besluttede at arbejde efter en tidsplan, der sigtede mod indgåelse af en aktiesalgsaftale medio oktober 2000 og endelig afslutning af salgsprocessen ultimo oktober 2000. Efter Trafikministeriets ønske skulle der dog i videst muligt omfang tages hensyn til at sikre en hurtig proces.

106. Medio juli 2000 forelå en indikativ værdiansættelse af Combus fra de finansielle rådgivere.

Rådgiverne anførte indledningsvis, at førende internationale, børsnoterede busoperatører havde oplevet betydelige kursfald igennem de seneste 12 måneder. Om Combus anførtes bl.a., at selskabet var betydeligt underskudsgivende, der var ingen sikre tegn på, at markedet var vendt, den aktuelle situation var kritisk, og der var stor usikkerhed på resultatestimater.

Det var rådgivernes vurdering, at traditionelle værdiansættelsesmetoder ikke kunne anvendes vedrørende Combus på grund af betydelig usikkerhed. Rådgiverne havde foretaget en værdiansættelse baseret på en fremskrivning af selskabets resultater til 2004 ud fra en række vægtede antagelser om udviklingen i omsætning og forbedringstiltag. De tabsgivende kontrakter vedrørende buskørsel i region København forudsattes udløbet senest i 2003. Der blev herved ikke taget hensyn til HUR/HT's muligheder for i henhold til optioner at forlænge indgåede kontrakter på uændrede

vilkår i op til 2 år. Værdien af selskabet blev opgjort på det fremtidige tidspunkt. Der blev taget højde for eventuelle under-/overskud i den mellemliggende periode og effekten på selskabets nettogæld på det fremtidige tidspunkt. Den aktuelle salgsværdi fandtes ved at tilbagediskontere den beregnede fremtidige salgsværdi, jf. **tabel 6**.

**Tabel 6. Resumé af de finansielle rådgiveres værdiansættelse af Combust**

	Scenarie			
	Worst case	Neutral/ negativ	Neutral/ positiv	Best case
<b>Antagelse:</b>				
Omsætning .....	Uændret	Uændret	Stigende	Stigende
Bruttomarginal .....	Uændret	Uændret	Uændret	Stigende
Forbedringstiltag .....	Nej	Ja	Ja	Ja
Værdi mio. kr. af egenkapital juli 2005.....	±1.116,2	±431,9	6,0	674,2
Værdi mio. kr. af egenkapital aktuelt (10 % disk.).....	±693,1	±268,2	3,7	418,6
Kilde: Indikativ værdiansættelse fra de finansielle rådgivere.				

Uændret omsætning var udtryk for, at kontrakterne i region København ved udløb ikke blev erstattet af nye kontrakter, mens kontrakterne i regionerne forudsattes at fortsætte uændret. Reelt var der således i de 2 første scenarier tale om faldende omsætning. Stigende omsætning indebar, at omsætningen i øvrige regioner øgedes, i takt med at de eksisterende kontrakter i region København udløb. Reelt var der således i de 2 sidste scenarier tale om uændret omsætning. Resultateffekten af forbedringstiltag forudsattes at udgøre 48,7 mio. kr. årlig fra 2002. Ved stigende bruttomarginal forventedes en forbedring på i alt 5 % i 2001 og 2002. Det fremgår af tabellen, at værdien af Combust måtte vurderes som meget negativ, navnlig fordi antagelser om stigende omsætning og bruttoindtjening samt gennemførelse af forbedringstiltag inden for en kortere årrække måtte forekomme urealistiske.

107. I et internt notat primo august 2000 oplyste Trafikministeriet, at den politiske debat om indførelse af en eventuel markedsbegrænsning havde resulteret i, at der i efteråret 1999 på opfordring fra Folketingets Trafikudvalg var blevet udarbejdet en rapport om koncentrations- og konkurrenceforholdene på busmarkedet. Rapporten blev udarbejdet af en arbejdsgruppe bestående af repræsentan-

ter fra Konkurrencestyrelsen samt Finansministeriet og Trafikministeriet. Arbejdsgruppen anførte bl.a., at hovedparten af den regionale og lokale busstrafik havde været i udbud. Markedet var præget af en række meget store entreprenører samtidig med, at antallet af entreprenører fra 1988 til 1999 var mere end halveret fra over 400 til omkring 200. Det var vurderingen, at markedet fortsat var præget af hård konkurrence mellem entreprenørerne til gavn for trafikantkøberne, og at der ikke var tegn på, at en enkelt eller enkelte entreprenører dominerede markedet til skade for konkurrencen. Det var sammenfattende arbejdsgruppens vurdering, at der ikke sås at foreligge særlige grunde til – fx ved indførelse af en bestemmelse om markedsbegrænsning – at lave særregler for bussektoren og dermed unddrage denne fra de generelle konkurrenceregler, som var gældende for andre sektorer i Danmark. Trafikudvalget havde i efteråret 1999 afgivet beretning i sagen, hvor udvalget tilsluttede sig rapportens konklusioner om, at det ikke var hensigtsmæssigt at fastsætte en grænse for markedsandele, da trafikselskaberne allerede besad værktøjer, der kunne sikre opretholdelsen af konkurrence i rutebussektoren.

Med den politiske afklaring af spørgsmålet om markedsbegrænsning var en hindring for salget af Combust således ryddet af vejen.

108. Styregruppen tog på ny kontakt til en række potentielle købere. Efter en præsentation af Combust' økonomi mv. meddelte 2 potentielle købere efterfølgende, at de var interesseret i at erhverve 100 % af aktierne i Combust. En tredje køber havde meddelt en mere forbeholden interesse for selskabets aktier. Den ene af de interesserede købere var Arriva. Styregruppen vurderede, at Arrivas tilbud bar præg af, at man kendte sagen godt. Det var vurderingen, at tilbudet ville koste staten ca. 200-250 mio. kr. Tilbudet fra den anden køber var umiddelbart mere attraktivt, idet det indeholdt et tilbud om at købe aktierne for mellem 10-24 mio. kr. Køberen havde dog anført, at man ved den økonomiske præsentation af selskabet var blevet opmærksom på en række forhold, som man ønskede at undersøge nøjere. Efter styregruppens opfattelse kunne det ikke afvises, at køber ved nærmere kendskab til Combust ville stille krav,



der mindede om Arrivas, eller helt miste interessen for at erhverve Combust.

Styregruppen konstaterede, at tidsplanen var fulgt hidtil. I de kommende uger ville potentielle købere få adgang til en række dokumenter, som var samlet med henblik på at lade køberne få en væsentlig dybere orientering om Combust (due diligence).

109. I september 2000 blev Combust' direktør i et dagblad citeret for, at selskabet var på vej til en snarlig betalingsstandsning. Ifølge et internt notat fra 8. september 2000 var det Trafikministeriets opfattelse, at statens forhandlingsposition derved var blevet forringet. Der var opstået frygt for, at selskabets kreditorer ville indgive konkursbegæring. En konkursbegæring ville indebære, at kreditorerne overtog styringen af selskabet, og at kuratorerne ville søge selskabets aktiver afhændet uden hensyn til den fortsatte busdrift.

På det foreliggende grundlag var det vanskeligt at vurdere risikoen for konkursbegæring. Det var dog opfattelsen, at det var nødvendigt hurtigt at overveje alternativer.

En mulighed ville være at gå i betalingsstandsning. En sådan model ville dog vanskeliggøre salgsprocessen afgørende, idet ejerens handleret over selskabet blev reduceret.

Der blev derfor arbejdet på en model, hvorefter aktiverne i Combust blev skudt ind i et datterselskab, mens passiverne forblev i moderselskabet sammen med aktierne i datterselskabet. Datterselskabet ville få buskontrakterne og kunne videreføre busdriften uændret. Det var vurderingen, at det ville være en fordel for salgsproces og -pris, at presset for umiddelbart salg aftog. I forhold til en konkurssituation, hvor aktiverne måtte forventes realiseret med betydelige tab, skønnedes modellen også at være til fordel for kreditorerne.

Ulempen ved modellen var, at det fremover kunne have negativ indflydelse på statslige selskabers lånevilkår, og at der med stor sikkerhed ville opstå en del politisk uro omkring modellen. Det måtte forudses, at kreditorerne ville overveje et retsligt efterspil mod staten. Endelig var det en betydelig ulempe, at modellen krævede en vis ny likviditet af en størrelsesorden på 50-100 mio. kr. i datterselskabet. En sådan likviditet kunne ikke tilvejebringes uden statsga-

ranti, og modellen fordrede derfor Finansudvalgets tilslutning.

Det var ifølge notatet nødvendigt at overveje, hvorvidt det med henblik på mulighed for et hurtigt tilsagn fra Finansudvalget var nødvendigt at forberede en rekonstruktion af selskabet.

I et internt notat af 11. september 2000 til Trafikministeren om datterselskabsmodellen blev det endvidere bl.a. påpeget, at kreditorerne med betydelig sikkerhed ville reagere, fordi det i forhold til den foreliggende situation blev meget klart, at der var en overhængende risiko for tab. Man antog, at kreditorerne kunne fremtvinge en hurtig udmelding fra staten, idet de kunne fremtvinge konkurs, hvis staten ikke ville garantere dækning af moderselskabet. Uanset om selskabet var i betalingsstandsning eller under konkursbehandling, ville kreditorerne overtage styringen af selskabet, hvis staten ikke garanterede tabsdækning. Dermed var det samtidig kreditorerne, der overtog styringen af salget af datterselskabet. Hvis staten fortsat ville styre salget, kunne det derfor meget hurtigt blive nødvendigt med forhandlinger med kreditorerne.

110. På et møde i styregruppen den 4. oktober 2000 oplyste den juridiske rådgiver, at nødvendige dokumenter vedrørende datterselskabsmodellen forelå klar i udkast. Modellen havde været nævnt for de finansielle kreditorer, der ikke havde reageret herpå. Det var blevet fremført over for de finansielle kreditorer, at modellen ikke ville blive sat i værk uden deres samtykke.

Det blev på mødet anført, at 1. prioritet fortsat var et 100 % salg af aktierne i det eksisterende Combus.

#### **D. Kontakt til Arriva**

111. De finansielle rådgivere oplyste den 18. oktober 2000 i et notat til medlemmerne af styregruppen, at man havde fået konkretiseret interessen hos den køber, der på linje med Arriva havde indikeret en sådan for køb af 100 % af aktierne i Combus.

Køberen ønskede, at erhverve Combus mod et vederlag på 500 mio. kr. I sammenhæng med prisen skulle det bemærkes, at køber ønskede færre garantier end tidligere meddelt. Det skulle sammenholdes med, at Arriva havde

indikeret, at de var interesseret i at overtage Combust mod et vederlag, som blev vurderet til ca. 250 mio. kr.

Efter rådgivernes vurdering skabte dette den ønskede afklaring. Det var rådgivernes opfattelse, at de generelle drøftelser, man havde haft med en tredje interesseret køber, måtte indstilles. Samlet set vurderede rådgiverne, at køberen ikke var tilstrækkelig interessant til, at det kunne opveje risikoen ved fortsat at have Arriva med i processen på sidelinjen. Rådgiverne havde vendt det foreliggende med flere af styregruppens medlemmer. Der var tilslutning til at etablere kontakt til Arriva med henblik på at undersøge mulighederne, herunder at tilbyde Arriva eksklusivitet. Man var opmærksomme på, at Trafikministeriet i samråd med selskabets bestyrelsesformand skulle træffe beslutning om, hvorvidt Arriva skulle tilbydes eksklusivitet.

På baggrund heraf havde rådgiverne afholdt møde med repræsentanter for Arriva, som havde bekræftet selskabets fortsatte interesse i at erhverve Combust. Oplægget var, at give Arriva ca. 14 dages eksklusivitet til at gennemføre en kommerciel due diligence. Parterne skulle indgå en hensigtserklæring (letter of intent) med en relativ detaljeret afdækning af forhold som transaktionsstruktur, pris og garantier. Herefter skulle Arriva gives en egentlig eksklusivitet, imens en kontrakt færdigforhandlede, og den detaljerede due diligence blev gennemført. Arriva forventede, at en aktiehandelsaftale kunne underskrives inden udgangen af november 2000.

112. Trafikministeriet har oplyst, at ministeriet i sommeren 1999 var tæt på et salg af Combust, herunder enighed om prisen, da spørgsmålet om markedsbegrænsning på busmarkedet kom op politisk.

Med hensyn til pris havde Arriva senest budt 170 mio. kr. efter den omtalte kapitalforhøjelse, hvor staten krævede 200 mio. kr., og på begge sider var der udvist betydelig forståelse for, at der burde kunne findes en løsning herpå. Herudover var det væsentligste udestående punkt de samlede garantier, navnlig med hensyn til en passende afdækning af de økonomiske problemer i Combust' busdrift i HT-området samt den reelle værdi kontra den bogførte værdi af HT-busserne. Også på dette punkt syntes begge parter at nærme sig hinanden, og der var bl.a. en foreløbig

forståelse for, at de samlede garantier skulle begrænses til 100 mio. kr.

Ministeriet har endvidere oplyst, at efter kapitaltilførslen på Combust' generalforsamling i maj 1999, bragte Arriva ikke på ny spørgsmålet om selskabets kapitalberedskab på banen under salgsforhandlingerne.

Hvis Arriva – der havde foretaget en grundig gennemgang af selskabet (due diligence) havde kunnet se, at kontrakterne var langt mere tabsgivende end antaget i forbindelse med rekonstruktionen, ville de efter ministeriets opfattelse have budt lavere.

#### Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at omtale i pressen af behov for lovmæssig regulering af busdriften i Danmark med hensyn til markedsandele havde fået Arriva til at indstille de på dette tidspunkt ret fremskredne forhandlinger om en aktiesalgsaftale.

Rigsrevisionens undersøgelse har endvidere vist, at ved genoptagelsen af salgsprocessen i foråret 2000 var Arriva fortsat interesseret. Salgsprocessen viste, at værdien af aktierne skønnedes at være negativ i størrelsesordenen 200-500 mio. kr.

## VIII. Salget til Arriva

### A. Arrivas forslag vedrørende aktiesalgsaftale

113. Den 3. november 2000 meddelte Arriva i en skrivelse til de finansielle rådgivere, at selskabet havde gennemført due diligence med henblik på at danne sig et kommercielt indtryk af Combust, og at man var i stand til at fremlægge et forslag vedrørende det videre forløb. Arriva gjorde i skrivelsen opmærksom på, at man havde samarbejdet med Connex (Connex Transport AB) ved vurderingen. Connex var en anden væsentlig busentreprenør på det danske marked. Arriva havde på et tidligere tidspunkt informeret de finansielle rådgivere om de 2 busselskabers fælles interesse.

Ifølge forslaget ville Arriva tilbyde at betale 100 kr. for alle aktierne i Combust. Tilbudet var bl.a. baseret på, at den af Trafikministeriet indskudte lånekapital på 100 mio. kr. blev konverteret til egenkapital, og at der blev foretaget en

yderligere kapitaltilførsel til Combust på 290 mio. kr. Tilbudet var fremsat med forbehold for, at alle nødvendige reguleringer af selskabets balanceposter, som blev identificeret under den efterfølgende due diligence, skulle dækkes ved tilførsel af midler. Arriva nævnte en række eksempler, der allerede beløb sig til ca. 109 mio. kr. Der skulle træffes aftale om en hensigtserklæring (letter of intent) senest den 8. november 2000.

En endelig afslutning af aktiehandelen ville for Arrivas og Connex's vedkommende afhænge af godkendelser fra diverse myndigheder. Endelig forudsattes formel godkendelse fra bestyrelsen for Arriva Plc samt hvis hensigtsmæssigt fra Connex Transport AB.

Aktiekøber ville være Arriva Plc eller et af dette selskabs fuldt ejede datterselskaber. Simultant ville en salgs- og købskontrakt mellem Arriva og Connex blive underskrevet.

114. En gennemregning af Arrivas forslag foretaget af de finansielle rådgivere viste, at tilbudet indebar, at der skulle tilføres Combust 399 mio. kr. i nye midler, og at Trafikministeriet endvidere skulle konvertere det ansvarlige lån på 100 mio. kr. til egenkapital, i alt et tab for staten på 499 mio. kr. Hertil kom så tabet af den resterende egenkapital i Combust, som blev anslået til ca. 38 mio. kr. pr. 30. september 2000. Regnskabet for 1. halvår 2000, der forelå den 30. august 2000, havde vist et underskud på 41 mio. kr., og ledelsen forventede et underskud for hele året i størrelsesordenen ”op til 50 mio. kr.”.

Det var Trafikministeriets og Finansministeriets opfattelse, at Arrivas tilbud var lavt. Det var vurderingen, at Arriva i situationen søgte at drage fordel af, at selskabet var den eneste seriøse byder, der var tilbage. På den anden side havde ingen hidtidige seriøse bud været bedre end Arrivas. Der havde fra en potentiel køber været en indikation på ÷400 til ÷500 mio. kr. samt et løst og helt uforpligtende bud fra en anden potentiel køber på ca. ÷350 mio. kr.

Det var indstillingen, at Trafikministeriet som første skridt tog kontakt med Arriva med henblik på at søge selskabets pris for at overtage Combust forhandlet ned.

115. Det var Trafikministeriets opfattelse, at man med Arrivas tilbud var så langt nede, at staten ikke ville løfte opgaven alene. Det betød, at kreditorerne skulle inddrages.

Ministeriet gennemregnede i de følgende dage forskellige scenarier for af-/udvikling af Combust med henblik på en løsning med Arriva. Scenarierne var ikke umiddelbart en værdiansættelse af selskabet, men en beregning af selskabets likviditetsbehov under forskellige forudsætninger sammenholdt med Arrivas bud. Resultatet af beregningen, som blev godkendt af Combust, selskabets revisorer og advokater, fremgår af [tabel 7](#).

**Tabel 7. Scenarier for af-/udvikling af Combust**

Scenarie	Likviditet ultimo perioden i mio. kr.	Bemærkning
Gradvis afvikling over 5 år	÷331	Usikkert scenarie
Fortsættelse med nye, bedre kontrakter i 5 år	÷315	Mere usikkert scenarie
Fortsættelse i 1 år uden refinansiering af forfalden gæld	71	Fordrede bl.a. optagelse af ny bankgæld på 107 mio. kr. Vindes tid, men salgssituation herefter formentlig uændret
Konkurs	÷649	Samlet underbalance, dividende 35-40 %. Lånekreditorerne vil tabe 280-300 mio. kr.
Arrivas bud	÷399	
Kilde: Trafikministeriet.		

I et internt notat blev det anført, at det var ministeriets vurdering, at uanset at scenarierne var beregnet med stor usikkerhed, illustrerede de respektive scenarier, at kreditorerne næppe havde interesse i at fortsætte selskabet, hverken med henblik på gradvis afvikling eller fortsættelse, eftersom ingen af scenarierne var signifikant bedre end Arrivas tilbud. Usikkerheden ved den fremtidige situation ville formentlig indebære, at kreditorerne ville foretrække at medvirke til en hurtig afhændelse.

Scenarierne illustrerede herudover efter ministeriets opfattelse, at Arrivas tilbud formentlig netop tog udgangspunkt i Combusts finansielle situation på kortere sigt frem for en egentlig værdiansættelse af selskabet. Sammenfattede var det formentlig på den baggrund vanskeligt at overbevise Arriva om, at ministeriet klart havde bedre alternativer i baghånden i form af gradvis afvikling eller fortsat drift.

Det blev understreget i notatet, at det ikke helt kunne afvises, at en gradvis afvikling kombineret med en gradvis

afhændelse af kørselskontrakterne i mindre – geografiske – portioner til lokale busselskaber muligvis kunne være et relevant alternativ til de skitserede scenarier. Dette scenarie var ikke undersøgt, men var også meget usikkert, eftersom der ifølge Combust godt nok ville være flere interesserede lokale busselskaber, men i bedste fald ville kun få have tilstrækkelig finansiel styrke til at overtage selv mindre dele.

Det var ministeriets konklusion, at såfremt Arrivas bud kunne nedbringes til 290 mio. kr., ville det – uanset spørgsmålet om HT-kontrakterne – være det klart bedste alternativ at arbejde videre med over for kreditorerne.

Henvisningen til HT-kontrakterne var foranlediget af, at ministeriet i juni 2000 var blevet opmærksom på, at Combust' kørselskontrakter vedrørende HT-området indeholdt optioner. Optionerne indebar, at Hovedstadens Udviklingsråd (HUR) havde en ret til forlængelse af indgåede kontrakter i HT-området på uændrede økonomiske vilkår i op til 2 år. Det skønnedes, at optionerne havde en værdi for HUR på mellem 65 og 80 mio. kr. HUR/HT's optionsmulighed var kendt i kontraktafdelingen i Combust, men selskabets nye ledelse havde hidtil ikke været vidende herom. Rigsrevisionen er ikke bekendt med, hvorvidt den tidligere bestyrelse og direktion havde været opmærksomme på de aftalte optioner.

## **B. Hensigtserklæring af 21. november 2000**

116. Trafikministeriet og Arriva International Ltd. underskrev den 21. november 2000 en hensigtserklæring (letter of intent), hvori parterne bekræftede deres principielle aftale om Arrivas køb af aktierne i Combust. En endelig aftale var bl.a. betinget af Finansudvalgets godkendelse. Overdragelsen skulle ske med virkning fra 1. januar 2001.

I forhold til Arrivas tilbud af 3. november 2000 var der sket følgende væsentligere ændringer:

- Sælger skulle på baggrund af hensigtserklæringen kontakte Combust' långivere med henblik på at forhandle en konvertering/nedskrivning af gæld.
- Kravet om tilførsel af 290 mio. kr. var nedsat til 240 mio. kr. Alternativt skulle der ske en nedskrivning og/eller konvertering af gæld.

- Aftalen indeholdt garantier for i alt 57,5 mio. kr. samt en række beløbsmæssigt ubegrænsede garantier.
- Sælger indestod for, at Combust' nettoaktiver pr. 31. december 2000 efter regulering for nedskrivninger mv. i henhold til aftalen udgjorde 31,8 mio. kr.
- Arriva var enig i, at eksemplerne til i alt 109 mio. kr. (nævnt i forslaget af 3. november 2000) ikke længere var relevante.

117. Det var således lykkedes Trafikministeriet ved forhandlingerne om hensigtserklæringens indhold at reducere Arrivas prismæssige krav i forhold til forslaget af 3. november 2000 væsentligt.

Umiddelbart efter underskrivelsen af hensigtserklæringen indledte Trafikministeriet forhandlinger med Combust' långivere om deres deltagelse i den forudsatte kapitaltilførsel på 240 mio. kr.

### **C. Aktstykke af 13. december 2000**

118. Ved fortroligt aktstykke anmodede Trafikministeriet den 13. december 2000 om Finansudvalgets tilslutning til, at staten kunne afhænde alle aktier i Combust. Finansudvalgets flertal tiltrådte det fortrolige aktstykket samme dag. Aktstykket var fortroligt, da det indeholdt oplysninger om statens position i forhold til en tilbudsgiver, og offentliggørelse af denne ville kunne skade statens forhandlingsposition i det videre forløb. Fortroligheden blev ophevet 4. april 2001, og aktstykket blev offentliggjort som Akt 177 13/12 2000.

Ifølge aktstykket skulle staten forud for salget af aktierne i Combust indskyde 140 mio. kr. i ny egenkapital samt konvertere statens ansvarlige lånekapital på 100 mio. kr. til egenkapital. Staten skulle endvidere stille visse beløbsmæssigt begrænsede garantier på op til 57,5 mio. kr., omfattende miljøgaranti for op til 22,5 mio. kr. samt garantier for andre forhold inkl. egenkapitalregulering frem til 1. januar 2001 for op til 35 mio. kr. Endelig skulle staten stille beløbsmæssigt ubegrænset garanti for bl.a. eventuel skatteregulering, for eventuelle økonomiske konsekvenser i forbindelse med salget af Combust International (selskabets internationale buskørsel), for eventuelle økonomiske konsekvenser af granskningsundersøgelsen, for krav fra



konkurrencemyndigheder mv. samt for eventuelle krav fra tidligere tjenestemænd.

Det blev oplyst, at Combust' finansielle kreditorer som led i handelen havde indvilget i under visse forudsætninger enten at nedskrive gæld for 100 mio. kr. eller at konvertere gæld for samme beløb til aktiekapital, der herefter skulle overdrages vederlagsfrit til det overtagende selskab. Hypotekbanken medvirkede med en nedskrivning eller konvertering af gæld for 11,25 mio. kr.

119. Aktstykket indeholdt en kort, men præcis beskrivelse af den økonomiske udvikling i Combust siden statens kapitaltilførsel i sommeren 1999. Det var vurderingen, at der også i kommende år måtte forventes underskud, bl.a. fordi det efter aflæggelsen af halvårsregnskabet for 1. halvår 2000 var blevet sandsynliggjort, at der var væsentlig risiko for, at HUR/HT ville kunne udnytte mulige kontraktmæssige optioner til forlængelse af de i forvejen stærkt tabsgivende københavnerkontrakter i op til 2 år.

Med en forventning om at der også i 2001 ville være underskud, måtte Combust' egenkapital, der ifølge seneste skøn pr. 7. december 2000 ville udgøre ca. 16 mio. kr. ultimo 2000, skønnes at være endelig tabt i løbet af 2001. Eftersom selskabet ikke ville kunne tilbagebetale forfalden gæld i 2001, kunne selskabet ikke på det foreliggende grundlag aflægge årsregnskab for 2000 som going concern. Selskabets bankgæld var allerede teknisk forfalden på grund af overtrædelse af visse lånebestemmelser om egenkapitalens størrelse.

Sammenfattende var det konklusionen, at de forventninger, som havde været en forudsætning for statens kapitaltilførsel i 1999, ikke havde kunnet opfyldes. Den økonomiske situation havde været væsentlig ringere, end opgørelserne antydede.

120. Efter en beskrivelse af salgsprocessen siden foråret 1999 anførte Trafikministeriet i aktstykket, at Arriva havde afleveret det mest fordelagtige tilbud. Efter videre forhandling på baggrund af tilbudet havde Trafikministeriet og Arriva underskrevet en hensigtserklæring om grundlaget for en egentlig salgsaftale.

Hensigtserklæringen indeholdt følgende hovedelementer:

- Staten modtog 100 kr. for overdragelsen af alle aktier i Combust.
- Staten konverterede forudgående den ansvarlige lånekapital på 100 mio. kr. til aktiekapital.
- Combust' kapitalgrundlag skulle styrkes med yderligere 240 mio. kr. enten i form af indskud af ny egenkapital eller nedskrivning/konvertering af gæld.
- Trafikministeriet havde inden forelæggelsen af aktstykket i forlængelse af hensigtserklæringen forhandlet med kreditorerne om fordeling af indskuddet på de 240 mio. kr. Der var enighed om, at staten indskød 140 mio. kr., og at kreditorerne konverterede eller nedskrev gæld for 100 mio. kr.
- Staten stillede garantier på i alt op til 57,5 mio. kr. (Miljøgaranti for op til 22,5 mio. kr. samt garantier for alle andre forhold inkl. egenkapitalregulering frem til 1. januar 2001 for op til 35 mio. kr.). Den præcise formulering af garantiene var ikke færdigbehandlet.
- Staten stillede beløbsmæssigt ubegrænset garanti for eventuelle skattekrav, for tab som følge af eventuelle krav fra tidligere tjenestemænd, for eventuelle tab, der måtte kunne henføres til selskabets tidligere afhændelse af Combust International, for eventuelle økonomiske konsekvenser af granskningsundersøgelsen samt for eventuelle tab fra andre statslige myndigheder, herunder konkurrencemyndighederne mv. og EU.
- Overdragelsen skulle ske med virkning fra den 1. januar 2001.
- Handelen var betinget af, at såvel trafikalskaber som Færdselsstyrelsen godkendte overdragelsen af kørselskontrakter, ligesom handelen var betinget af konkurrencemyndighedernes godkendelse.
- Den videre proces indebar, at Trafikministeriet – efter forudgående godkendelse i Finansudvalget og Arrivas bestyrelse – skulle indgå en endelig aftale. Gennemførelsen af handelen (closing) ville først ske, når alle nødvendige eksterne godkendelser var opnået, dog senest den 1. februar 2001.

Vedrørende de afgivne garantier blev det anført, at det ikke var muligt at give en vurdering af risikoen for en udløsning af disse. Arriva havde hidtil alene kunnet pege på garantien for Combis International, der vurderedes til at ville kunne koste 7-8 mio. kr. Hertil kom 15 mio. kr., såfremt det seneste skøn for driftsunderskuddet i 2000 blev realiseret. Det måtte således vurderes, at ikke uvæsentlige beløb allerede var blevet aktuelle under garantibegrebet. Der burde i vurderingen af handelen indregnes risiko for, at alle beløbsmæssigt begrænsede garantier potentielt ville kunne udløses fuldt ud, ligesom det ikke kunne afvises, at der kunne opstå yderligere tab på de ubegrænsede garantier.

121. Trafikministeriet bemærkede endelig, at resultatet af salgsforhandlingerne skulle vurderes i lyset af udviklingen i selskabets økonomi. Det var de finansielle rådgiveres vurdering, at det p.t. ikke var muligt at opnå bedre afhændelsesbetingelser for et samlet salg. Statens forhandlingsposition havde ikke gjort det muligt at stille krav om, at Arriva skulle videresælge mindre dele til lokale eller regionale selskaber. Betaling for sådanne krav burde ikke bæres af staten. Arriva havde dog meddelt, at man eventuelt ville overdrage dele af kørselskontrakterne til andre busselskaber. Arriva havde betinget sig, at staten indestod for eventuelle krav fra konkurrencemyndigheder, herunder EU. Eftersom sådanne indeståelser, hvis de blev udløst, principielt ville kunne karakteriseres som statsstøtte, var handelen betinget af konkurrencemyndighedernes forudgående accept. Trafikministeriet havde derfor efter drøftelse med Konkurrencestyrelsen anmeldt den præsenterede model for EU-kommissionen, hvor sagen var under behandling.

Den foreslåede model, hvor staten og kreditorerne bidrog til, at selskabet kunne afhændes, skulle vurderes over for 2 alternativer:

- at staten indskød ny kapital med henblik på at fortsætte ejerskabet med sigte på at forbedre salgsmulighederne,
- at selskabet gik i betalingsstandsning, hvilket med stor sandsynlighed ville indebære konkurs.

Det første alternativ kunne ikke anses for økonomisk fordelagtigt. Erfaringerne fra salgsprocessen pegede ikke på, at

salgsmulighederne ville kunne forbedres ved en udskydelse af salg. Hertil kom, at der både på ledelses- og medarbejderniveau var behov for at få skabt den ro og tillid til fremtiden, der var nødvendig for at forbedre selskabets drift.

Ved det andet alternativ ville staten ikke direkte lide et (yderligere) økonomisk tab. Tabet ville blive båret af kreditorer og trafikelskaber. Ca. 30 % af buskørslen i Danmark måtte forventes at gå i stå i en kortere eller længere periode.

122. I forbindelse med behandlingen af aktstykket udbad Finansudvalget sig bl.a. en detaljeret redegørelse for såvel de beløbsmæssigt begrænsede som de ikke beløbsmæssigt begrænsede garantier.

Trafikministerens svar kan sammenfattes således:

- Beløbsmæssigt begrænsede garantier:
  - Miljøomkostninger op til 22,5 mio. kr. i det omfang omkostningerne oversteg 9,8 mio. kr., som allerede var afsat i regnskabet. Trafikministeriet var ikke vidende om betalinger, der ville blive udløst under garantien.
  - Reguleringer og yderligere forpligtelser op til 35 mio. kr. Staten dækkede tab frem til ultimo 2000, som indebar, at selskabets egenkapital var under 31,8 mio. kr. Det var ministeriets vurdering, at der minimum ville blive udløst 15 mio. kr. under denne garanti. Under det maksimale beløb var endvidere indeholdt andre forhold. Det var herunder nævnt, at garanti for forsikringer kun blev udløst i det omfang de oversteg 5,5 mio. kr.
- Beløbsmæssigt ubegrænsede garantier:
  - Skattekrav: Såfremt skattemyndighederne mod forventning fik medhold i en verserende skattesag, ville omkostningen udgøre ca. 20 mio. kr.
  - Tab som følge af tidligere tjenestemænd: Staten skulle formentlig dække et tab på ca. 1,3 mio. kr. under denne garanti.
  - Combus International: Risiko for tab på op til 8 mio. kr.

- Eventuelle tab som følge af granskningsrapporten: Der forventedes ikke tab under denne garanti.
- Eventuelle tab som følge af krav fra andre statslige myndigheder: Der forventedes ikke tab under denne garanti.

123. Den endelige aktiesalgsaftale blev underskrevet af Trafikministeriet og Arriva Danmark A/S den 15. januar 2001. Samme dag orienterede Trafikministeriet pressen om salget af Combust.

Aktiesalgsaftalen uddybede og præciserede de vilkår, der fremgik af parternes hensigtserklæring af 21. november 2000, bl.a. blev der fastsat tidsfrister for de beløbsmæssigt ubegrænsede garantier, som staten afgav, og udgangspunktet for refusion vedrørende egenkapitalen – inden for den beløbsmæssigt afgrænsede garanti for andre forhold på i alt 35 mio. kr. – blev fastsat til 31,8 mio. kr.

Closing blev i aftalen fastsat til samme dag eller umiddelbart efter, at sælger modtog EU-kommissionens godkendelse af, at der blev ydet statsstøtte i forbindelse med salget til Arriva. Såfremt closing ikke havde fundet sted den 1. april 2001 eller på et andet aftalt tidspunkt, skulle aftalen annulleres.

124. EU-kommissionens godkendelse forelå den 28. marts 2001 og indebar ingen konsekvenser for Combust. Salget til Arriva kunne herefter betragtes som en realitet.

125. Den 2. april 2001 var af Trafikministeriet og Arriva planlagt som ”closing date”, dvs. dagen for gennemførelsen af samtlige transaktioner, som handelen medførte for såvel staten og Arriva som for Combust’ lånekreditorer.

Den 2. april 2001 gennemførtes således følgende transaktioner:

- Staten deponerede 140 mio. kr. (godkendt ved Akt 177 13/12 2000).
- Staten konverterede de i maj 1999 indskudte 100 mio. kr. i ansvarlig lånekapital til egenkapital (godkendt ved Akt 177 13/12 2000).

- Arriva deponerede det i henhold til salgsaftalen aftalte beløb.
- Tilsagnet fra Combust' finansielle lånekreditorer, som havde indvilget i tilsammen at nedskrive deres tilgodehavender med 100 mio. kr., blev indfriet.

Med hensyn til de af staten afgivne beløbsmæssigt begrænsede garantier samt de beløbsmæssigt ubegrænsede garantier har Trafikministeriet oplyst følgende om status ultimo februar 2002:

For så vidt angår de beløbsmæssigt begrænsede garantier, har ministeriet ikke modtaget krav fra Arriva under garantien for miljøomkostninger. Garantien dækker som tidligere nævnt beløb indtil 22,5 mio. kr. for eventuelle miljøomkostninger, der vedrører perioden forud for overdragelsen af Combust, og som overstiger det i selskabet allerede hensatte beløb. Garantien kan ifølge salgsaftalen udløses over en 7-årig periode. Vedrørende garantien for forringelse af egenkapitalen og yderligere forpligtelser på i alt 35 mio. kr. har ministeriet betalt Arriva 20,5 mio. kr. til fuld og endelig dækning af såvel de hidtil fremsatte som eventuelle kommende krav under egenkapitalgarantien. Garantien for selvrisiko for skader, hvis selvriskoen overstiger 5,5 mio. kr., må ifølge ministeriet forventes udløst, da Arriva har fremsat krav om overskydende selvriskobeløb i januar 2002.

Vedrørende de beløbsmæssigt ubegrænsede garantier er der ifølge Trafikministeriet ikke fremkommet krav fra Arriva vedrørende skattekrav, der kan henføres til perioden forud for overdragelsen af Combust. Garantien kan ifølge salgsaftalen udløses over en periode på 5 år og 6 måneder. Med hensyn til tab som følge af tidligere tjenestemænd er det fortsat vurderingen, at staten skal dække et tab på ca. 1,3 mio. kr. Garantien kan ifølge salgsaftalen udløses over en periode på 5 år. Under garantien for tab i forbindelse med afhændelsen af Combust International er der ifølge ministeriet indtil ultimo februar 2002 betalt 5,5 mio. kr. Arriva har bebudet yderligere krav.

126. Statens direkte tab ultimo februar 2002 i forbindelse med Combust kan herefter opgøres således:

	----- Mio. kr. -----	
<b>Egenkapital ved selskabets etablering 1. januar 1995:</b>		
Aktiekapital .....	65,0	
Overkurs ved emission.....	53,6	118,6
<b>Kapitaltilførsel i 1999:</b>		
Udvidelse af selskabskapital .....	100,0	
Overkurs ved kapitaludvidelse (hertil kom indskud af 100 mio. kr. i ansvarlig lånekapital) .....	100,0	200,0
DSB afholdt engangsvederlag til udlånte tjenestemænd .....		87,7
<b>Kapitaltilførsel i 2001:</b>		
Statens andel i kapitaludvidelse .....	140,0	
Konvertering af ansvarlig lånekapital til egenkapital .....	100,0	240,0
		645,7
Udbetalt i henhold til afgivne garantier, jf. pkt. 125 .....		26,0
I alt.....		671,7

I det opgjorte tab indgår ikke de betydelige omkostninger i forbindelse med rekonstruktionen af selskabet, salget af aktierne mv., herunder honorarer til eksterne rådgivere mfl.

#### Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Arrivas tilbud var lavt, men at ingen seriøse tilbud var bedre.

Rigsrevisionen har konstateret, at Trafikministeriets undersøgelser viste, at et samlet salg af aktierne i Combust var at foretrække frem for en gradvis afvikling af selskabet eller en betalingsstandsning.

Rigsrevisionen finder, at Trafikministeriets overvejelser ved forberedelsen og gennemførelsen af aktiesalget har været velfunderede. Trafikministeriet fik ved forhandlingerne reduceret Arrivas pris for at overtage aktierne, og ministeriet fik ved forhandling selskabets långivere til at medvirke til aktiehandelens gennemførelse. Rigsrevisionen finder ud fra foreliggende vurderinger og oplysninger, at den indgåede aftale må anses for tilfredsstillende. Det var således i forbindelse med salgsaftalen nødvendigt, at staten indskød 140 mio. kr. i Combust og stillede garantier for selskabet på ca. 58 mio. kr.

Rigsrevisionens undersøgelse har endelig vist, at statens direkte tab vedrørende Combust ultimo februar 2002 udgjorde 672 mio. kr.

## **IX. Granskningsundersøgelsen og advokatundersøgelsen**

### **A. Indledning**

127. Rigsrevisionen har som et led i undersøgelsen gennemgået beretningerne om resultaterne af granskningsundersøgelsen og advokatundersøgelsen. Begge undersøgelser er foretaget på foranledning af trafikministeren i medfør af ministerens rolle som dels aktionær i Combust, dels ansvarlig for Trafikministeriets forvaltning af statens aktiebesiddelse i Combust.

Undersøgelserne har efter Rigsrevisionens opfattelse behandlet relevante problemstillinger på baggrund af de givne kommissorier.

### **B. Granskningsundersøgelsen**

128. Granskningsinstituttet er fastlagt i aktieselskabsloven. Det er i sin egenskab af aktionær, at Trafikministeren har iværksat denne undersøgelse. Reglerne for benyttelsen, herunder granskningsmandens oplysningsadgang, ligger således fast. Granskningsmanden kunne ifølge aktieselskabsloven og sit kommissorium af selskabets ledelse kræve sig meddelt alle fornødne oplysninger efter granskningsmandens skøn. Sådanne oplysninger blev foruden i form af skriftligt materiale i et vist omfang indhentet af granskningsmanden under møder og telefonsamtaler med de implicerede personer, herunder tidligere ansatte og den tidligere bestyrelsesformand. Rapporteringen om granskningsundersøgelsen skete til selskabet.

129. Kommissoriet for granskningsundersøgelsen var en gennemgang af Combust a/s' økonomiske og forretningsmæssige dispositioner (herunder licitationsbud) med det formål at afdække den økonomiske og forretningsmæssige baggrund for selskabets dårlige regnskabsresultater. Specielt burde der ses nærmere på indtjeningsgrundlaget samt årsagen til og det forsvarlige i, at gældsbyrden i perioden fra stiftelsen medio 1995 og indtil 31. december 1998 var vokset til en rentebærende gæld på ca. 800 mio. kr., med det deraf følgende betydelige balanceproblem på grund af misforhold mellem fremmedkapital og egenkapital, der bl.a. afspejledes i den lave soliditetsgrad. Endvidere var



det angivet, at nogle forhold nærmere skulle vurderes, således vedrørende ledelsens (bestyrelsens og direktionens) kendskab til selskabets økonomiske forhold, direktionens efterlevelse af forretningsorden, vedtægter og lovgivning med hensyn til videregivelse af oplysninger til bestyrelsen, herunder om forelæggelsen var sket på en retvisende og loyal måde, om ledelsens efterlevelse af revisionsbemærkninger i revisionsprotokollater, revisorerne forholdt sig til risici ved selskabets negative økonomiske udvikling, og spørgsmålet om aktionæren kunne gennemføre et erstatningsansvar mod de nævnte. Hvis granskningsmanden under arbejdet blev opmærksom på forhold, som efter hans opfattelse burde undersøges nøjere, skulle han gøre ministeriet opmærksom herpå, så ministeriet kunne tage stilling til, om kommissoriet skulle præciseres eller udvides.

Efter granskningsmandens oplysninger i august 2000, som kunne give anledning til nærmere undersøgelse af grundlaget for statens kapitaltilførsel i 1999, blev kommissoriet udvidet, så det også omfattede spørgsmålet om det materiale, som selskabet stillede til rådighed for aktionærens beslutning om at tilføre kapital, var fejlbehæftet eller utilstrækkeligt, og, såfremt dette var tilfældet, om dette kunne resultere i et krav på erstatning fra selskabet, ledelsen eller revisorerne.

130. Konklusionen i granskningsundersøgelsen var, ud over granskningsmandens bemærkninger om nogle faktiske økonomiske, herunder konkurrencemæssige, forhold vedrørende etableringen af Combust a/s, at en række driftsmæssige forhold gav anledning til kritik af direktion, bestyrelse og revision. Imidlertid gav vurderingen af, om direktionen eller bestyrelsen som følge af disse forhold havde pådraget sig erstatningsansvar over for staten, anledning til tvivl, men det var granskningsmandens sammfattende vurdering, at de kritiserede forhold ikke gav staten grundlag for at gennemføre erstatningskrav mod direktionen eller bestyrelsen. Det samme gjaldt i forhold til revisionen.

Granskningsmandens konklusion vedrørende det materiale, som selskabets ledelse stillede til rådighed for statens beslutning om kapitaltilførsel, var, at de usikkerheder, der var i opgørelserne om det forventede tab på selskabets kørselskontrakter, ikke fremgik tilstrækkeligt klart. Staten

havde betydelig indsigt i Combust a/s' forhold, herunder selskabets mangelfulde økonomistyring. Da de fra DSB udlånte tjenestemænd var overgået til overenskomstansættelse i selskabet, havde det været væsentligt for staten at undgå, at selskabet gik konkurs. Af disse grunde anså granskningsmanden det for overvejende sandsynligt, at staten ikke kunne gennemføre erstatningskrav mod Combust' ledelse. Granskningsmanden fandt ikke, at revisionen i forbindelse med kapitaltilførslen havde udvist ansvarspådragende adfærd.

Rigsrevisionen har ikke bemærkninger til granskningsundersøgelsens udførelse eller konklusioner, og granskningsundersøgelsen har ikke foranlediget Rigsrevisionen til at ændre i tilrettelæggelsen af sin undersøgelse, herunder tage yderligere spørgsmål op. Med hensyn til oplysningerne i det materiale, der indgik ved vurderingen af spørgsmålet om kapitaltilførslen i maj 1999, henvises til denne beretnings kap. VI.

Det skal endelig oplyses, at trafikministeren den 16. oktober 2001 orienterede Folketingets Trafikudvalg om, at regeringen havde besluttet ikke at søge et erstatningskrav gjort gældende mod Combust a/s' tidligere ledelse og revision på baggrund af Kammeradvokatens anbefaling efter dennes gennemgang af granskningsundersøgelsen af Combust sammenholdt med advokatundersøgelsen om statens varetagelse af ejerskabet af Combust a/s.

Rigsrevisionen har i notat af 13. marts 2002 til statsrevisorerne anført, at beslutningen om ikke at søge erstatningskrav gjort gældende mod Combust' tidligere ledelse og revision, ikke giver anledning til bemærkninger.

### **C. Advokatundersøgelsen**

131. I kommissoriet for advokatundersøgelsen om statens varetagelse af ejerskabet til Combust a/s var det anført, at der ønskedes gennemført en uvildig advokatundersøgelse af det faktiske begivenhedsforløb vedrørende varetagelsen af det statslige ejerskab af Combust a/s i perioden fra selskabets stiftelse til generalforsamlingen i Combust a/s den 31. maj 1999.

Advokatundersøgelsen skulle ses i sammenhæng med kommissoriet for den granskningsundersøgelse, som en ekstraordinær generalforsamling ville træffe beslutning om snarest muligt. Advokatundersøgelsen skulle bygge på en

gennemgang af alt foreliggende skriftligt materiale i Trafikministeriet og i DSB vedrørende varetagelsen af det statslige ejerskab, herunder interne notater. Den skulle endvidere bygge på advokatens gennemgang af granskningsberetningen, hvorfor der skulle tilrettelægges et vist samarbejde med granskningsmanden. Advokaten ville, såfremt der måtte være behov herfor, have adgang til – via Trafikministeriet – at gennemgå relevant materiale hos Combust a/s, herunder materiale, der indgik i granskningsundersøgelsen. Der kunne ikke foretages afhøringer eller indhentes udtalelser e.l. fra implicerede embedsmænd eller andre.

På grundlag af gennemgangen af det således tilvejebragte sagsmateriale skulle advokaten foretage en vurdering af, om der var grundlag for at indlede disciplinærfølgning mod bestemte embedsmænd i anledning af de undersøgte forhold. I givet fald skulle advokaten udarbejde et udkast til tjenstlig indberetning vedrørende den eller de pågældende personer. Som led i vurderingen af embedsmændenes forhold var det endvidere på baggrund af den nævnte gennemgang et ønske, at advokaten skulle undersøge og beskrive, i hvilket omfang ministre havde været inddraget i sagen.

Kommissoriet blev udvidet i september 2000, så det i tilslutning til udvidelsen af granskningsmandens kommissorium tilsvarende skulle omfatte grundlaget for og anmodningen til Folketingets Finansudvalg om tilslutning til kapitaltilførslen ultimo maj 1999. Det blev anført, at granskningsmanden og advokaten havde gensidig adgang til oplysninger indhentet hos henholdsvis Combust a/s, Trafikministeriet og DSB.

132. Konklusionerne i advokatundersøgelsen var bl.a., at advokaten ikke havde fundet anledning til at foretage en nærmere vurdering af, om enkelte tjenestemænd kunne ifalde disciplinært ansvar som følge af mangler ved de vurderinger, arbejdsgruppen, der beskæftigede sig med etableringen af Combust a/s, havde foretaget. Dette skyldtes, at tjenestemandens ansvar efter den foreliggende praksis navnlig omfatter spørgsmål om krænkelse af lovgivningen, men ikke spørgsmål, der har karakter af skøn, hensigtsmæssighedsovervejelser eller fagligt prægede vurderinger.

Advokaten fandt, at det var en fejl, at ingen af de valgte bestyrelsesmedlemmer (inden for den undersøgte periode)

klart besad den forudsatte kompetence, og at der ved valget af bestyrelsens flertal og genvalg heraf syntes at være lagt større vægt på politiske hensyn end på faglige kompetencehensyn. Dette var i strid med lovens formål og lovforslagets bemærkninger, hvilket embedsmænd burde have underrettet ministeren om, men underretning kunne efter gældende praksis foretages mundtligt. Hertil kom, at der indgår et betydeligt skønselement ved vurderingen af, om en person egner sig til varetagelse af en bestyrelsespost, så der ud fra en generel betragtning formentlig ikke kunne fastsættes sanktioner over for embedsmænd, selv om underretning ikke var givet.

Selv om det statsligt ansatte bestyrelsesmedlem objektivt set havde begået en fejl ved i perioden indtil maj 1997 ikke at have foretaget tilstrækkeligt for at fremme selskabets implementering af et effektivt økonomistyringssystem og en effektiv budgetlægning, havde den pågældende ikke haft viden om eller konkret anledning til at tro, at de nævnte systemer var så utilstrækkelige, som tilfældet var. Desuden var fejlen af en sådan karakter, at den som hovedregel ikke var dækket af det område, tjenestemandsansvaret omfattede, hvorfor advokaten ikke fandt det sandsynligt, at bestyrelsesmedlemmet ville kunne pålægges disciplinære sanktioner. Fra maj 1997 var der sket en ændring, så der herefter – efter en vis tid, som departementet måtte have til at arbejde med selskabets problemer – fra statens side, herunder bestyrelsesmedlemmets, blev arbejdet for en forbedring af økonomistyringssystemerne og budgetlægningen. På den baggrund fandt advokaten ikke grundlag for at antage, at der kunne pålægges bestyrelsesmedlemmet eller departementschefen disciplinære sanktioner.

Med hensyn til situationen ultimo 1998 fandt advokaten det kritisabelt, at vurderingen af alle foreliggende scenarier ikke fandt sted på dette tidspunkt, fordi staten da havde større handlefrihed til at tage principiel stilling til, hvad staten ville med selskabet – også politisk – end i maj 1999, hvor der var akut behov for en kapitaltilførsel. I det foreliggende materiale fandt advokaten imidlertid ikke grundlag for (isoleret set) at kritisere statens beslutning om at anvende 100 mio. kr. til løsning af tjenestemandsspørgsmålet, da dette måtte anses for nødvendigt, uanset hvilket scenarium man i øvrigt valgte. Den byrde måtte formentlig bæres af staten under alle omstændigheder.

Det statsansatte bestyrelsesmedlem medvirkede til at træffe beslutning om forbrug af hensættelsen på de 140 mio. kr., hvilket var i strid med hensættelsens formål, og til at opretholde beslutningen indtil 30. marts 1999. Trafikministeriet burde have taget initiativ til en vurdering af lovligheden af den særlige anvendelse af hensættelsen. Advokaten fandt, at der var tale om uagtsomhed, men at denne ikke var så grov – når der blev henset til rådgivningen fra revisor og en ekstern advokat – at den kunne medføre sanktioner for bestyrelsesmedlemmet eller andre embedsmænd.

Advokaten har om kapitaltilførslen i maj 1999 anført, at han fandt, at det havde tydeliggjort den usikkerhed, der bestod om såvel selskabets aktuelle situation som om selskabets fremtidsudsigter, hvis Trafikministeriet i aktstykket af 21. maj 1999 havde medtaget oplysninger om den finansielle rådgivers vurdering af, at en statslig investering i selskabet var behæftet med væsentlig risiko og uden garanti for et positivt afkast. Det samme gjaldt en oplysning om, at den tabsopgørelse, der lå til grund for beregningen i maj 1999 af hensættelsesbeløbet på 65 mio. kr., var behæftet med væsentlig usikkerhed. Advokaten fandt imidlertid ikke, at disse undladelser kunne føre til sanktioner mod de involverede tjenestemænd, bl.a. fordi der næppe forelå den fornødne subjektive tilregnelser.

I relation til det EU-retlige spørgsmål om statsstøtte fandt advokaten, at Trafikministeriet ved besvarelsen af Finansudvalgets spørgsmål, set i lyset af Europa-kommisionens afgørelse af 28. marts 2001, gav udtryk for en objektiv urigtig retsopfattelse. Under henvisning til de på daværende tidspunkt foreliggende oplysninger fandt advokaten dog ikke grundlag for at kritisere denne retsopfattelse.

Rigsrevisionen har ikke bemærkninger til advokatens udførelse af undersøgelsen på grundlag af det givne kommissorium eller til de anførte konklusioner. Gennemgangen heraf har ikke givet Rigsrevisionen anledning til at foretage ændringer i sin undersøgelse. Med hensyn til oplysningerne i det materiale, der indgik ved vurderingen af spørgsmålet om kapitaltilførslen i maj 1999, henvises til denne beretnings kap. VI.

Det kan oplyses, at trafikministeren den 2. august 2001 orienterede Folketingets Trafikudvalg og Finansudvalg om resultatet af advokatundersøgelsen, herunder dennes på-

pegning af fejl og forsømmelser, som gav anledning til kritik i advokatens beretning. Ministeren oplyste, at ministeriet havde taget kritikken alvorligt. Ministeren havde samtidig noteret, at advokaten ikke indstillede, at der blev taget skridt til disciplinærfølgning mod tjenestemænd, og meddelte, at regeringen havde taget dette til efterretning. Herudover henviste ministeren vedrørende erstatningsansvaret for Combust's direktion, bestyrelse og revision til granskningsrapportens anbefaling om, at der ikke blev søgt gjort et sådant gældende, og til at ministeren til brug for regeringens endelige stillingtagen hertil ville bede Kammeradvokaten om en indstilling. Der henvises om resultatet heraf til pkt. 130.

## **X. Trafikministerens rolle som enejer af Combust**

### **A. Kompetenceforholdene i statslige aktieselskaber**

133. Et aktieselskab er et statsligt aktieselskab, når den danske stat har samme forbindelse til selskabet, som et moderselskab har til et datterselskab, dvs. bestemmende indflydelse. I statslige aktieselskaber foretages valget af bestyrelsesmedlemmer således på baggrund af statens aktier af ministeren eller på ministerens vegne på generalforsamlingen, bortset fra medarbejderrepræsentanter. Ministeren er aldrig medlem af bestyrelsen i et statsligt aktieselskab. I statslige aktieselskaber er generalforsamlingerne åbne for pressen.

134. I henhold til aktieselskabslovens regler skal bestyrelsen i alle aktieselskaber sørge for en forsvarlig organisation af selskabets virksomhed, tage stilling til om selskabets kapitalberedskab til enhver tid er forsvarligt i forhold til selskabets drift og påse, at bogføringen og formueforvaltningen kontrolleres på en tilfredsstillende måde. Hertil knytter sig regler i selskabets vedtægter og forretningsorden for bestyrelsen.

Bestyrelsens opgavevaretagelse indebærer bl.a. opmærksomhed omkring direktionens opfyldelse af sine opgaver både i henhold til lovgivningen og til den udarbejdede instruks for direktionen. Opgavevaretagelsen indebærer endvidere, at bestyrelsens medlemmer stiller spørgsmål til

fx strategi- og handlingsplaner samt budgetter og budgetredegørelser mv., som direktionen forelægger bestyrelsen.

135. I ethvert aktieselskab varetager direktionen, der antages af bestyrelsen, den daglige ledelse af selskabet. Direktionen skal følge bestyrelsens retningslinjer og anvisninger, ligesom direktionen skal sørge for, at selskabets bogføring sker under iagttagelse af lovgivningens regler, og at formueforvaltningen foregår på betryggende måde. Direktionen kan ikke foretage dispositioner, der efter selskabets forhold er af usædvanlig art eller stor betydning, med mindre bestyrelsen har givet særlig bemyndigelse. Dog kan direktionen foretage dispositioner, som ikke uden væsentlig ulempe for selskabets virksomhed kan afvente bestyrelsens beslutning. I så fald skal bestyrelsen snarest muligt underrettes om den truffne disposition. Nærmere regler om opgaver og dispositionsadgang fastsættes i en forretningsorden eller en instruks for direktionen.

136. I statslige aktieselskaber, hvor ministeren er ene-ejer, har ministeren mulighed for til enhver tid at anmode hvert enkelt bestyrelsesmedlem om oplysninger og dokumenter om selskabets forhold, når dette ikke i øvrigt strider mod lovgivningen eller selskabets vedtægter. Der er imidlertid ikke pligt for bestyrelsesmedlemmer, som ikke er ansatte i staten, til at efterkomme en sådan anmodning, men hvis et sådant medlem ikke ønsker at afgive oplysninger, kan dette medføre, at medlemmet udskiftes på en generalforsamling. Som følge af det almindelige over-/underordningsforhold i ansættelsen kan ministeren instruere et statsligt ansat bestyrelsesmedlem om at blive orienteret om selskabets forhold. Ministeren kan ikke meddele hverken bestyrelse eller direktion instrukser om selskabets daglige ledelse.

Ministerens ret til oplysninger skyldes først og fremmest det ansvar, ministeren har for, at statens interesser som helhed, herunder statens ejerinteresser, bliver varetaget bedst muligt, ligesom væsentlige oplysninger om selskabets forhold kan medføre, at ministeren skal orientere Folketinget eller et udvalg under dette. Det gælder navnlig, når væsentlige forudsætninger fx fastlagt i selskabets etableringsgrundlag ikke kan opfyldes, eller når andre væsentlige forhold ændrer grundlaget for selskabets virksomhed. Ministeren har som følge heraf en tilsyns- og initia-

tivforpligtelse i relation til det statslige aktieselskab, så ministeren til enhver tid skal være orienteret om væsentlige forhold i selskabet og kan reagere i forhold hertil. Denne reaktion kan fx være ændring af bestyrelsens sammensætning, orientering af Folketinget eller dets udvalg, herunder i forbindelse med en bevillingsansøgning, eller at søge Folketingets tilslutning til en lovændring.

137. Rigsrevisionen er bekendt med, at der i august 2001 blev nedsat et udvalg under Finansministeriets formandskab vedrørende tilsyn, styring og ansvar i forhold til statslige selskaber og selvstændige offentlige virksomheder mv. Folketingets Finansudvalg blev orienteret herom i september 2001. Rigsrevisionen imødeser, bl.a. på baggrund af oplysningerne fra forløbet omkring Combust, resultatet af udvalgets drøftelser.

#### **B. Særligt om kompetenceforholdene i Combust**

138. I det fuldt statsejede aktieselskab DSB Busser A/S skulle trafikministeren på generalforsamlingerne tage stilling til udpegning af bestyrelse. Der var ikke i oprettelsesloven om DSB Busser A/S fastsat krav om udpegning af bestemte personer, men det fremgik af bemærkningerne til lovforslaget, at bestyrelsen ville blive sammensat af såvel personer med indsigt og erfaring i busdrift som personer med anden forretningsmæssig og ledelsesmæssig ekspertise, jf. kap. III.C.

139. Den konstituerende generalforsamling, hvor den foreslåede bestyrelse blev valgt, fandt sted den 14. juni 1995, og samme dag blev de foreslåede vedtægter godkendt tillige med forretningsordenen for bestyrelsen og instruktion til direktionen. I bestyrelsen indgik en repræsentant fra DSB, som senere blev erstattet af en repræsentant fra Trafikministeriets departement. Vedtægterne indeholdt en bestemmelse om fortrolighed, men det var samtidig bestemt, at statsligt ansatte bestyrelsesmedlemmer valgt på generalforsamlingen kunne videregive oplysninger, der var af væsentlig betydning for den danske stats varetagelse af sine interesser, til ressourceministeren og DSB (dvs. ejeren) under hensyntagen til den dagældende fondsbørslovs § 39 b om misbrug af intern viden. Denne vedtægtsbestemmelse blev videreført, dog således at "DSB" blev fjer-



net, da ejerskabet ved årsskiftet 1996/97 blev overført til Trafikministeriet. Bestemmelsen er også optaget i forretningsordenen for bestyrelsen. Efter Rigsrevisionens opfattelse omfattede orienteringsretten samtidig en pligt for det statsligt ansatte medlem til at orientere, i hvert fald når der kunne være større usikkerhed eller risici vedrørende budgetternes gennemførlighed, store afvigelser mellem budget og realiserede regnskaber, eller hvor handlingsplaner syntes at stride mod forudsætningerne for selskabets stiftelse.

Trafikministeren fastsatte i juli 1995 i et brev til bestyrelsesformændene for DSB, DSB Rederi A/S (Scandlines) og DSB Busser A/S retningslinjer for beslutnings- og informationsudvekslingsprocedure, hvoraf det bl.a. fremgik, at formændene, i det omfang det blev skønnet nødvendigt, orienterede ministeren om selskabernes virksomhed.

Vedtægtsbestemmelsen og ministerens brev harmonerede med det ovenfor anførte om orienteringsmulighederne i et fuldt statsejet aktieselskab.

### **C. Bestyrelsens orientering af ministeren**

140. Den i trafikministerens brev fra juli 1995 omtalte procedure blev anvendt til afholdelse af i alt 4 møder mellem ministeren og bestyrelsesformanden i perioden frem til og med februar 1997 og herefter et møde i juni 1998. Møderne vedrørte orientering om selskabets situation og særligt spørgsmålet om de udlånte tjenestemænd, herunder i september og oktober 1996 om konsekvenserne af virksomhedsoverdragelsesloven. I det sidstnævnte møde deltog ud over bestyrelsesformanden flere personer fra selskabets ledelse. På dette møde blev der bl.a. drøftet problemerne omkring tjenestemændene, selskabets konkurrenceforhold og mangelfulde økonomistyring, behovet for konsolidering frem for vækst og salg af aktier i selskabet. Af de af ministeriet udarbejdede notater til mødet fremgik det, at det var ministeriets vurdering, at der ikke var opnået de lavere enhedsomkostninger, som selskabets ledelse havde henvist til som baggrund for ekspansionen, og at ministeriet vurderede, at selskabet derfor burde indstille ekspansionen. I august 1998 blev handlingsplanen ændret af bestyrelsen, så selskabet ophørte med at ekspandere i områder, der krævede store igangsætningsomkostninger.

I januar 1999 blev det sidste møde holdt mellem ministeren og den indtil juli 1999 udpegede bestyrelsesfor-

mand. Dette møde angik navnlig status for arbejdet vedrørende genopretningen af selskabets økonomi, hvortil ministeren fik fremsendt baggrundsmateriale, bl.a. udarbejdet af Trafikministeriets økonomiske rådgiver.

Rigsrevisionen har ikke kunnet konstatere, at det statsligt ansatte bestyrelsesmedlem i perioden frem til maj 1997 har givet nogen særlig orientering om Combustil DSB. Der er ikke tegn på, at bestyrelsesmedlemmet har orienteret trafikministeren.

141. I perioden fra juni 1997 til juli 1999 blev der udviklet den praksis, at det statsligt ansatte bestyrelsesmedlem gav kopi af bestyrelsesmaterialet til Trafikministeriets departementschef og til en kontorchef i departementet, der videregav kopi til 2 udpegede personer. De implicerede personer udarbejdede af og til indstillinger til departementschefen, mens det statsligt ansatte bestyrelsesmedlem i visse tilfælde også selv udarbejdede forelæggelsesnotater til departementschefen. I sidstnævnte tilfælde afgav de øvrige implicerede bemærkninger til bestyrelsesmedlemmet (inden forelæggelsen for departementschefen). Det statsligt ansatte bestyrelsesmedlem har efter det for Rigsrevisionen foreliggende materiale ikke fraveget denne procedure og har således ikke orienteret ministeren direkte. Under denne procedure blev ministeren alene i maj 1998 orienteret af departementet.

142. I forbindelse med ”genoplivningen” af styregruppen vedrørende aktiesalg i efteråret 1998 blev proceduren for orientering af ministeren omlagt, så chefen for det i departementet implicerede kontor varetog den samlede orientering af departementschefen, herunder vedrørende bestyrelsesarbejdet i Combust. Det var således fortsat departementschefen, der besluttede om og i givet fald hvordan, ministeren skulle orienteres. Bortset fra materiale i forbindelse de ordinære generalforsamlinger i maj 1999 og i maj 2000 har Rigsrevisionen ikke kendskab til, at ministeriet orienterede ministeren om bestyrelsens arbejde. Ministeren var naturligvis herudover direkte involveret i udpegning af en ny bestyrelse på den ekstraordinære generalforsamling ultimo juli 1999.

#### **D. Trafikministeriets orientering af ministeren i øvrigt**

143. I forbindelse med forslaget til ændringer i lovgrundlaget for Combust ultimo 1996 om ejerskabsændringen og navneændringen deltog ministeren bl.a. ved at fremlægge det af ministeriet udarbejdede lovforslag og i Folketingets behandling heraf. Loven blev vedtaget som lov nr. 1232 af 27. december 1996.

144. Den nytiltrådte minister blev i marts 1998 i et notat fra ministeriet orienteret om bl.a. Combust. Det fremgik, at det igangsatte arbejde med salg af aktier i selskabet skulle færdiggøres i 1998, men at der havde været vanskelige forhandlinger om et overenskomstspørgsmål, som skulle løses forinden. Salgsmulighederne skulle undersøges af Trafikministeriet og Finansministeriet (styregruppen) med hjælp fra en ekstern rådgiver, og ministeren blev orienteret om resultatet af undersøgelsen i januar 1999, herunder med afgørende oplysninger om selskabets dårlige økonomiske stilling og problemer vedrørende økonomistyring og budgettering.

145. Ministeren var også orienteret om Combust' økonomiske problemer i forbindelse med fremsættelsen af lovforslaget om salg af hele aktiekapitalen, som ministeriet havde udarbejdet, og hvori der var en bemyndigelse til ministeren om at kunne ophæve loven ved salg. Loven, som blev vedtaget som lov nr. 1046 af 23. december 1998, løste som tidligere nævnt tjenestemandsproblemet for Combust.

146. Endelig forelagde ministeren på baggrund af ministeriets sagsbehandling bevillingsansøgninger til Finansudvalget, Akt 27/5 1999 og Akt 13/12 2000 (offentliggjort som Akt 177 13/12 2000).

Som det fremgår af kap. VI.E var revisors notat om lønsomheden af udvalgte kørselskontrakter for perioden 1999-2001 et centralt dokument ved udarbejdelsen af aktstykket. Trafikministeriet var bekendt med revisors forbeholdslignende bemærkninger i notatet, men efter det for Rigsrevisionen foreliggende var ministeren ikke gjort bekendt hermed. Hverken ministeriet eller ministeren var orienteret om optionsmuligheden for HUR/HT, og Finansudvalget fik derfor ikke kendskab hertil i forbindelse med behandlingen af Akt 27/5 1999.

I Akt 177 blev det imidlertid tilkendegivet, at der var væsentlig risiko for, at HUR/HT ville kunne udnytte mulige kontraktmæssige optioner til forlængelse af de i forvejen stærkt tabsgivende københavnskontrakter i op til 2 år, hvilket ministeriet var blevet bekendt med i juni 2000.

147. Det fremgår af det forangående, at trafikministeren i perioden frem til februar 1997 blev orienteret af Combust's bestyrelsesformand ved i alt 4 møder, mens det statsligt ansatte bestyrelsesmedlem ikke orienterede ministeren i denne periode. Særligt på et møde i oktober 1996 modtog ministeren fra formanden og andre personer fra selskabets ledelse oplysninger, der kunne skabe tvivl om, hvorvidt selskabet på det foreliggende lov- og kapitalgrundlag og med det manglende økonomistyringssystem – på blot lidt længere sigt – kunne drives med overskud, der gav rimeligt afkast til staten. Hertil kom ministerens viden om de ekspansive tiltag, som selskabet foretog i strid med forudsætningerne anført i rapporten fra den af Trafikministeriet nedsatte arbejdsgruppe til forberedelse af omdannelsen af DSB Busser, jf. pkt. 50. Ministeren var også i forbindelse med lovforslaget fra december 1998 om salg af hele aktiekapitalen i Combust orienteret om problemstillingerne vedrørende selskabets økonomi. Dette samt økonomistyrings- og budgetteringsproblemerne fremgik endvidere af rapporten fra Trafikministeriets og Finansministeriets styregruppe om forberedelsen til salg af selskabet, som ministeren blev orienteret om i januar 1999. Alle disse forhold måtte efter Rigsrevisionens opfattelse skærpe ministerens interesse for at følge udviklingen i selskabet i forbindelse med forpligtelsen til at påse, at de forudsatte effekter af omdannelsen blev opnået. Herudover var det ministerens opgave som eneejer (via Trafikministeriet) at søge forvaltet selskabet til gavn for staten og for de øvrige interessenter, herunder de ansatte og selskabets kreditorer. Rigsrevisionen finder ikke, at ministeren frem til midten af 1999 var tilstrækkelig opmærksom på varetagelsen af eneejerrollen.

148. Trafikministeriet har hertil anført, at departementet i vinteren i 1997-1998 i stigende omfang måtte erkende selskabets økonomiske styringsproblemer, hvorfor forbedring af den interne styring blev defineret som det vigtigste mål

for selskabet og indgik i ministeriets drøftelser med selskabets ledelse. Ministeriet virkede desuden for en opbremsning i selskabets vækststrategi og talte for en konsolidering frem for ekspansion. Tjenestemandsproblematikken blev løbende drøftet mellem ministeriet og Combust, men måtte løses gennem forhandling med relevante faglige organisationer, hvilket skete. Ministeriet kunne konstatere, at der også fra bestyrelsesside blev iværksat en række initiativer.

Når et selskab er sat til salg, og der løbende pågår salgsforhandlinger, er det vanskeligt at tiltrække personer med relevant baggrund til at indtræde i en bestyrelse. Da det i sommeren 1999 ikke viste sig muligt at gennemføre salg, blev det besluttet at igangsætte den proces, som førte til udpegning af en ny bestyrelse i juli 1999.

Samlet set finder ministeriet ikke grundlag for at konkludere, at trafikministeren indtil midten af 1999 ikke udfyldte sin ejerrolle.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Rigsrevisionen imødeser, bl.a. på baggrund af oplysningerne fra forløbet omkring Combust, resultatet af drøftelserne i det udvalg under Finansministeriets formandskab, der behandler principperne tilsyn, styring og ansvar i forhold til statslige selskaber og selvstændige offentlige virksomheder mv.

Ministeren burde efter Rigsrevisionens opfattelse have fulgt udviklingen i Combust mere tæt, så ministeren på et tidligere tidspunkt end sket kunne have søgt presserende problemer i selskabet analyseret og løst, eventuelt ved forelæggelse for Folketinget eller dets udvalg. Dette skal ses i lyset af ministerens kendskab til selskabets svage økonomiske etableringsgrundlag, den skærpede konkurrencesituation, den mangelfulde økonomistyring, ledelsens manglende kompetencer samt den ekspansive og i betydeligt omfang lånefinansierede markedspolitik. Hertil kommer tjenestemandsproblematikken, både i relation til de højere lønomkostninger, rådighedsløn ved afsked og manglende overdragelighed i forbindelse med virksomhedsoverdragelsesloven, som øvede indflydelse på såvel den løbende drift som mulighederne for salg af aktierne i Combust.

Med hensyn til ministerens lovgivningsinitiativer finder Rigsrevisionen, at ministeren i efteråret 1998 agerede hensigtsmæssigt i forbindelse med løsningen af den akutte tjenestemandsproblematik ved forelæggelsen for Folketinget i december 1998 af lovforslaget, hvorefter tjenestemændene

blev tilbudt kompensation – betalt af DSB – ved overgangen til overenskomstansættelse.

Uanset at Trafikministeriet tog forskellige initiativer til opretning af økonomien og økonomistyringen i Combust, har undersøgelsen vist, at der var klare indikationer for, at ministeren frem til midten af 1999 burde have spillet en mere aktiv rolle som eenejer af Combust.

Rigsrevisionen, den 2. april 2002

Henrik Otbo

/Poul-Erik Olsen