



Beretning til Statsrevisorerne om
Metroselskabet I/S

Juni
2010

revision
revision

revision

Indholdsfortegnelse

I.	Introduktion og resultater	1
II.	Indledning	5
	A. Baggrund	5
	B. Formål, afgrænsning og metode.....	5
III.	Metroselskabets langtidsøkonomi.....	7
	A. Anlæg og drift af Metroens etape 1-3	7
	B. Forretningsstrategi og risikostyring	9
	C. Langtidsøkonomi.....	12
IV.	Transportministeriets tilsyn med Metroselskabet.....	18
	A. Metroselskabets styringsramme	18
	B. Transportministeriets behandling af oplysninger fra Metroselskabet.....	20

Rigsrevisionen afgiver denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997 som ændret ved lov nr. 590 af 13. juni 2006.

Beretningen vedrører finanslovens § 28. Transportministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Flemming Hansen: november 2001 - september 2007

Jakob Axel Nielsen: september 2007 - november 2007

Carina Christensen: november 2007 - september 2008

Lars Barfoed: september 2008 - februar 2010

Hans Christian Schmidt: februar 2010 -

I. Introduktion og resultater

1. Denne beretning handler om, hvordan Metroselskabet I/S (herefter Metroselskabet) og Transportministeriet overordnet er forberedt til at gå i gang med en ny stor anlægsopgave.

Metroselskabet forventer i efteråret 2010 at indgå kontrakter om og påbegynde anlægget af Cityringen som en metro i København og på Frederiksberg baseret på erfaringerne med anlægget og driften af Metroens etape 1-3. Metroens sidste etape blev åbnet i 2007, og Cityringen forventes at blive sat i drift i 2018. Beretningen afgives derfor på et tidspunkt, hvor Metroselskabet har afsluttet det første store anlægsprojekt og skal i gang med det næste.

Beretningen undersøger Metroselskabets samlede langtidsøkonomi, og hvordan Metroselskabets erfaringer fra anlægget og driften af Metroens etape 1-3 indgår i Metroselskabets overordnede styring af den samlede langtidsøkonomi.

Metroselskabet skal optage lån til finansiering af anlægget af Cityringen og forudsætter på nuværende tidspunkt, at gælden er betalt i 2059. Den lange tidshorisont for tilbagebetalingen af gæld og Cityringens lange byggeperiode stiller høje krav til Metroselskabets overordnede styring og Transportministeriets tilsyn hermed.

2. Det fremgik af notat til Statsrevisorerne af 18. maj 2001 om beretning nr. 2/00 om Ørestads- og Metroprojektet, at Rigsrevisionen ville foretage en yderligere undersøgelse af metroprojektet og afgive en beretning herom til Statsrevisorerne, når Metroen var færdiggjort.

Det fremgik af notat til Statsrevisorerne af 30. januar 2008 om beretning nr. 3/04 om Ørestads- og Metroprojektet (nr. 2), at Rigsrevisionens kommende undersøgelse af metroprojektet ville omfatte grundlaget for passagerindtægten i den kommende Cityring, rammerne for lånefinansieringen af Cityringen og rammerne for styringen af Metroselskabet. Undersøgelsen skulle også omfatte udviklingen i en voldgiftssag mellem det tidligere Ørestads-selskabet I/S og COMET, som var entreprenør på Metroens etape 1-3, hvis voldgiftssagen var afsluttet ved beretningens afgivelse til Statsrevisorerne. Sagen er ikke afsluttet og indgår derfor ikke selvstændigt i denne undersøgelse.

Rigsrevisionen har sat denne undersøgelse i gang af egen drift i juni 2009.

3. Det overordnede formål med undersøgelsen er at vurdere Metroselskabets samlede langtidsøkonomi. Formålet er undersøgt ved at besvare følgende 2 spørgsmål:

- Er Metroselskabets overordnede styring af den samlede langtidsøkonomi tilfredsstillende?
- Er Transportministeriets tilsyn med Metroselskabet tilfredsstillende?

Rigsrevisionen har tidligere afgivet 2 beretninger om Metroen: beretning nr. 2/00 om Ørestads- og Metroprojektet (november 2000) og beretning nr. 3/04 om Ørestads- og Metroprojektet (nr. 2) (november 2004).

Staten ejer 41,7 %, Københavns Kommune 50 % og Frederiksberg Kommune 8,3 % af Metroselskabet I/S.

Københavns Metro er bygget i 3 etaper. Etape 1 til henholdsvis Vestamager og Lergravsparken blev åbnet i oktober 2002.

Etape 2 er opdelt i 2A og 2B. Etape 2A imellem Nørreport og Frederiksberg blev åbnet i maj 2003. Etape 2B imellem Frederiksberg og Vanløse blev åbnet i oktober 2003.

Den 3. og sidste etape imellem Lergravsparken og Lufthavnen blev åbnet i september 2007.

Den 6. juni 2007 vedtog Folketinget lov nr. 552 om en Cityring. Cityringen forventes sat i drift i 2018.

UNDERSØGELSENS RESULTATER

Metroselskabets samlede langtidsøkonomi er meget påvirkelig over for selv mindre ændringer i passagerindtægterne i det samlede metrosystem, anlægsudgiften til Cityringen og realrenten.

Metroselskabets overordnede styring af den samlede langtidsøkonomi er tilfredsstillende, og Transportministeriet udøver i det væsentligste et tilfredsstillende tilsyn med selskabet.

Metroselskabet står over for betydelige udfordringer med at håndtere de risici, der knytter sig til selskabets samlede langtidsøkonomi.

Denne samlede vurdering er baseret på følgende:

Metroselskabets overordnede styring af den samlede langtidsøkonomi er tilfredsstillende. Selskabet har etableret en risikostyring af sine aktiviteter baseret på erfaringerne fra anlægget og driften af Metroens etape 1-3. Hvis selskabet senest i 2059 skal kunne tilbagebetale den forventede gæld ved anlægget af Cityringen, er der kun plads til mindre ændringer i de forudsætninger, som selskabets samlede langtidsøkonomi er baseret på.

Anlæg og drift af Metroens etape 1-3

- Metroselskabet har løbende tilrettet budgetterne for anlæg og drift efter erfaringerne med udviklingen i de faktiske forhold.
- Rigsrevisionens finansielle revision af Metroselskabet har bl.a. omfattet en vurdering af, om selskabets rapportering af mål og resultater er dokumenteret og dækkende. Der er i årsrapporterne for 2007, 2008 og 2009 afgivet revisionspåtegning uden forbehold, men med en supplerende oplysning om, at COMET, der var entreprenør på Metroens etape 1-3, har anlagt en voldgiftssag med krav om merbetaling på ca. 2 mia. kr.
- Metroselskabets ejere var ved stiftelsen af selskabet klar over, at der kunne blive behov for yderligere kontante indskud i selskabet og/eller optagelse af lån. Dette kan ændre de forudsætninger, som selskabets samlede langtidsøkonomi er baseret på, fordi selskabet ikke har afsat midler til at dække en eventuel merbetaling til COMET.

Metroselskabets forretningsstrategi og risikostyring

- Metroselskabets erfaringer fra anlægget og driften af Metroens etape 1-3 er afspejlet i Metroselskabets forretningsstrategi og er inddraget i selskabets konkrete risikostyring.
- Metroselskabet har nedsat en risikokomité, der løbende drøfter og vurderer risici. Selskabet dokumenterer sine vurderinger og angiver status på risiciene, som drøftes med selskabets ejere.

Metroselskabets samlede langtidsøkonomi

- Metroselskabets samlede langtidsøkonomi er baseret på en række forudsætninger om renteforhold, passagerantal, passagerindtægter, anlægsudgifter mv. Ændringer i én eller flere af disse forudsætninger vil kunne påvirke tidspunktet for, hvornår selskabet forventes at have tilbagebetalt sin gæld.
- Det fremgår af bemærkningerne til forslag til lov om Cityringen, at der i tilknytning til anlægget ikke er afsat reserver til unormalt store forsinkelser, som forekom på Metroens etape 1 og 2A, eller større uforudsete vanskeligheder.
- Hvis Metroselskabets forventede gæld skal være betalt i 2059, er der kun plads til mindre ændringer i langtidsøkonomiens centrale forudsætninger, som udgøres af en realrente på 4 %, en anlægsudgift på 18,1 mia. kr. og forventede årlige passagerindtægter i 2059 på 1,6 mia. kr.

Ændringer i realrenten, anlægsudgiften og passagerindtægten

- Ved en realrente på 3 % vil Metroselskabet have betalt sin gæld i 2050, hvis anlægsudgiften og passagerindtægten ikke ændres. Hvis realrenten bliver 5 %, kan selskabet kun tilbagebetale sin gæld, hvis én eller begge forudsætninger om anlægsudgifter eller passagerindtægter ændres. Hvis realrenten bliver 5 %, kan Metroselskabet fortsat tilbagebetale sin gæld i 2059, selv om anlægsudgiften stiger med fx 5 %, hvis de årlige passagerindtægter stiger med mindst 10 %.
- Hvis anlægsudgiften stiger med 10 % ved en forventet realrente på 4 %, vil Metroselskabets gæld være betalt i 2084, hvis de årlige passagerindtægter ikke ændres. Hvis anlægsudgiften stiger med 15 %, vil gælden kunne være betalt i 2067, hvis de årlige passagerindtægter samtidig stiger med 5 %.
- Et fald på 5 % i de årlige passagerindtægter og en forventet realrente på 4 % vil betyde, at Metroselskabets gæld vil være betalt i 2088, hvis anlægsudgiften til Cityringen ikke ændres. Hvis de årlige passagerindtægter falder med 10 %, og hvis anlægsudgiften samtidig falder med 10 %, vil gælden være betalt i 2097.
- Metroselskabet har igangsat en genberegning af det forventede antal passagerer i Cityringen. De opdaterede passagerprognoser forventes at foreligge før underskrivelsen af anlægskontrakten på Cityringen i efteråret 2010.

Transportministeriets tilsyn med Metroselskabet er i det væsentligste tilfredsstillende.

Metroselskabets styringsramme

- Transportministeriet har fastsat klare rammer for styringen af Metroselskabet og lånefinansieringen af Cityringen.
- Transportministeriet vil anmode Metroselskabet om, at det løbende forbrug til Cityringen fremover bliver opgjort i samme prisniveau som budgettet, så det er muligt at foretage en løbende sammenligning mellem Cityringens budget og regnskab. Selskabet vil sammen med ejerne drøfte indholdet af selskabets rapportering.

Transportministeriets behandling af oplysninger fra selskabet

- Der forelå ikke et langtidsbudget i Metroselskabets årsrapport for 2008, da det blandt ejerne ikke var afklaret, hvilket indeks der skulle anvendes til at opregne anlægsudgiften til Cityringen i anlægsbudgettet. Der blev i august 2009 fastlagt et indeks, og selskabet udarbejdede et nyt langtidsbudget til ejerne.
- Transportministeriet har nu udarbejdet skriftlige retningslinjer for departementets interne arbejdsdeling og kommunikation om Metroselskabet. Retningslinjerne kan medvirke til at sikre kvaliteten i departementets behandling af oplysninger fra selskabet.

II. Indledning

A. Baggrund

4. Denne beretning handler om, hvordan Metroselskabet I/S (herefter Metroselskabet) og Transportministeriet overordnet er forberedt til at gå i gang med en ny stor anlægsopgave.

5. Metroselskabets aktiviteter var tidligere en del af Ørestadsselskabet I/S. Ørestadsselskabet I/S var ansvarlig for både anlæg og drift af Metroen og salg af grunde i Ørestad. Ørestadsselskabet I/S blev i 2007 opdelt i 2 nye selskaber. Metroselskabet fik ansvaret for anlæg, drift og vedligeholdelse af metrosystemet i København, mens Udviklingsselskabet By & Havn I/S overtog udviklingen af selskabets arealer i Ørestad og skal forestå driften af Københavns Havn. Ørestadsselskabet I/S' aktiver og passiver blev fordelt mellem de 2 nye selskaber. Metroselskabet fik ved oprettelsen indskud fra ejerne og mulighed for at optage lån til finansiering af Metroselskabets aktiviteter. De 2 selskaber har efterfølgende ikke forpligtelser over for hinanden.

Denne beretning handler kun om Metroselskabet.

6. Metroselskabet forventer i efteråret 2010 at indgå kontrakter om og påbegynde anlægget af Cityringen som en metro i København og på Frederiksberg baseret på erfaringerne med anlægget og driften af Metroens etape 1-3. Metroens sidste etape blev åbnet i 2007, og Cityringen forventes at blive sat i drift i 2018. Beretningen afgives derfor på et tidspunkt, hvor Metroselskabet har afsluttet det første store anlægsprojekt og skal i gang med det næste.

I beretningen undersøger Rigsrevisionen Metroselskabets samlede langtidsøkonomi og inddrager, hvordan Metroselskabets erfaringer fra anlægget og driften af Metroens etape 1-3 indgår i Metroselskabets overordnede styring af den samlede langtidsøkonomi.

Metroselskabet skal optage lån til finansiering af anlægget af Cityringen og forudsætter på nuværende tidspunkt, at gælden er betalt i 2059. Den lange tidshorisont for tilbagebetalingen af gælden og Cityringens lange byggeperiode stiller høje krav til Metroselskabets overordnede styring og Transportministeriets tilsyn hermed.

B. Formål, afgrænsning og metode

Formål

7. Det overordnede formål med undersøgelsen er at vurdere Metroselskabets samlede langtidsøkonomi. Formålet er undersøgt ved at besvare følgende 2 spørgsmål:

- Er Metroselskabets overordnede styring af den samlede langtidsøkonomi tilfredsstillende?
- Er Transportministeriets tilsyn med Metroselskabet tilfredsstillende?

Afgrænsning

8. Det fremgik af notat til Statsrevisorerne af 18. maj 2001 om beretning nr. 2/00 om Ørestads- og Metroprojektet, jf. Endelig betænkning over statsregnskabet for finansåret 2000, s. 206-208, at Rigsrevisionen ville foretage en yderligere undersøgelse af metroprojektet og afgive en beretning herom til Statsrevisorerne, når Metroen var færdiggjort.

Det fremgik af notat til Statsrevisorerne af 30. januar 2008 om beretning nr. 3/04 om Ørestads- og Metroprojektet (nr. 2), jf. Endelig betænkning over statsregnskabet for finansåret 2006, s. 17-24, at Rigsrevisionen i 2008 planlagde at igangsætte en undersøgelse af det færdige metroprojekt. Undersøgelsen skulle omfatte grundlaget for passagerindtægten i den kommende Cityring, rammerne for styringen af Metroselskabet, rammerne for lånefinansieringen af Cityringen og udviklingen i voldgiftssagen mellem Ørestadsselskabet I/S og COMET.

Da der verserer en voldgiftssag mellem Metroselskabet og entreprenøren COMET om anlægget af Metroens etape 1 og 2A, hvor COMET har rejst krav om merbetaling på ca. 2 mia. kr., har Rigsrevisionen besluttet ikke at behandle dette emne selvstændigt. Emnet indgår helt overordnet i kap. III i relation til undersøgelsen af selskabets langtidsekonomi. Selskabet forventer, at voldgiftssagen afsluttes i 2011/2012.

Beretningens kap. III behandler herudover grundlaget for passagerindtægten i den kommende Cityring og de rammer for styringen af Metroselskabet, som selskabet selv har udarbejdet i form af en forretningsstrategi og en risikostyring. I kap. IV behandles de overordnede rammer for styringen af selskabet, som er fastsat gennem lovgivning, vedtægter mv., lånefinansieringen af Cityringen og Transportministeriets tilsyn.

Metode

9. Rigsrevisionen undersøger, i hvilket omfang og hvordan Metroselskabets fremadrettede styring af selskabets langtidsekonomi baserer sig på de erfaringer, som selskabet gjorde sig ved anlægget og driften af Metroens etape 1-3. Undersøgelsen har derfor både et bagudrettet og et fremadrettet sigte i gennemgangen af de centrale forudsætninger for selskabets langtidsekonomi. Undersøgelsen inddrager i tilknytning hertil oplysninger tilbage til 1996, hvor valget af en metroløsning blev endeligt besluttet, men baserer sig primært på oplysninger fra perioden 2007-2010.

10. Beretningen bygger på møder og brevveksling med samt gennemgang af dokumenter fra Transportministeriet og Metroselskabet, herunder bestyrelsesmateriale, årsrapporter og materiale om samt beregninger for selskabets samlede langtidsekonomi.

Rigsrevisionen har foretaget beregningerne for Metroselskabets samlede langtidsekonomi i samarbejde med selskabet. De tekniske forudsætninger for fremskrivningen af langtidsekonomien bliver gennemgået i kap. III i tilknytning til beregningerne.

Rigsrevisionen har overordnet efterprøvet, hvordan Metroselskabet har forholdt sig til de forudsætninger, som selskabets langtidsekonomi er baseret på. Det betyder fx, at Rigsrevisionen har konstateret, at selskabet har fået kvalitetssikret skønnet for anlægsudgiften til Cityringen, og at selskabet har lagt dette til grund i fremskrivningerne af selskabets samlede langtidsekonomi. Rigsrevisionen har ikke foretaget en selvstændig vurdering af skønnet.

11. Beretningen har i udkast været forelagt Transportministeriet og Metroselskabet, hvis bemærkninger er indarbejdet i beretningen.

III. Metroselskabets langtidsøkonomi

UNDERSØGELSENS RESULTAT

Metroselskabets overordnede styring af den samlede langtidsøkonomi er tilfredsstillende. Selskabet har etableret en risikostyring af sine aktiviteter baseret på erfaringerne fra anlægget og driften af Metroens etape 1-3. Hvis selskabet senest i 2059 skal kunne tilbagebetale den forventede gæld ved anlægget af Cityringen, er der kun plads til mindre ændringer i de forudsætninger, som selskabets samlede langtidsøkonomi er baseret på.

A. Anlæg og drift af Metroens etape 1-3

Anlæg

12. Metroløsningen blev valgt i 1996, og Finansudvalget har herefter i 4 aktstykker givet tilslutning til, at Metroselskabets låneramme kunne forøges, bl.a. som følge af, at prisen på Metroens etape 1-3 blev forhøjet. I det sidste aktstykke, Akt 198 2/9 2004, blev den samlede anlægsudgift skønnet til 12 mia. kr., og det blev oplyst, at entreprenøren COMET herudover havde fremsat et krav mod selskabet.

Ørestadsselskabet I/S' lånefinansiering var fastlagt i en låneramme, der angav den maksimale gæld, som selskabet måtte have på et givet tidspunkt. Lånerammen blev fastsat på baggrund af selskabets likviditetsbudget og svarede til selskabets maksimale likviditetsforbrug inden for den samlede tilbagebetalingsperiode. En forhøjelse af lånerammen forudsatte Folketingets godkendelse.

Der er nu – i modsætning til den tidligere låneramme for Ørestadsselskabet I/S – ikke fastlagt en overordnet ramme for Metroselskabets lånoptagelse.

Det fremgår af Metroselskabets årsrapport for 2007, at den samlede anlægsudgift til Metroens etape 1-3 blev 12 mia. kr. COMET har derudover fremsat et krav om merbetaling på ca. 2 mia. kr.

13. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Metroselskabet løbende har tilrettet anlægsbudgettet efter erfaringerne med udviklingen i de faktiske forhold.

Drift

14. Metroens driftsøkonomi afhænger primært af udviklingen i betalingen til driftsoperatøren og udviklingen i passagerindtægterne.

15. Metroselskabets betaling til driftsoperatøren er fastsat i kontrakten med driftsselskabet Ansaldo STS, der er ansvarlig for driften og vedligeholdelsen af Metroen. Kontrakten løber i 5 år med mulighed for forlængelse med yderligere 3 år.

16. Metroselskabets passagerindtægter afhænger af antallet af passagerer, der benytter Metroen, og af takstindtægten pr. passager.

17. Passagerantallet opgøres løbende ved trafiktællinger. Passagerantallet er vanskeligt at forudsige på lang sigt, da det – som for anden kollektiv trafik – afhænger af brugernes løbende valg mellem transportformer. Takstindtægten pr. passager fastsættes i samarbejde med de øvrige trafikkselskaber i hovedstadsområdet.

18. Erfaringer fra driften af Metroens etape 1-3 viste, at det er vanskeligt for Metroselskabet at forudsige de langsigtede passagerindtægter. Selskabet har derfor løbende justeret sine langsigtede forventninger til passagerindtægterne.

Selskabet har i perioden 2004-2009 justeret sine forventninger til de langsigtede passagerindtægter 4 gange. Metroselskabet inddrog bl.a. erfaringerne efter ibrugtagningen af etape 3 til lufthavnen til at justere den forventede passagersammensætning i den eksisterende Metro.

Det fremgår af den langsigtede forventning til passagerindtægter, der blev udarbejdet i 2009, at forventningen til passagerindtægterne i 2009 var 516 mio. kr. Da årets passagerindtægter var 522 mio. kr., var forventningerne således tæt på den faktiske udvikling i passagerindtægter.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Metroselskabet løbende har tilrettet budgettet for driften efter erfaringerne med udviklingen i de faktiske forhold.

Revision af Metroselskabet

19. Ørestadsselskabet I/S, Frederiksbergbaneselskabet I/S og Østamagerbaneselskabet I/S varetog indtil 2007 anlægget af Metroens etape 1-3. Herefter varetog Metroselskabet opgaven.

20. Rigsrevisionen har sammen med ejernes revisorer revideret selskabernes årsrapporter.

Revisionen er tilrettelagt i overensstemmelse med god offentlig revisionskik. Det betyder, at revisionen ud over den traditionelle finansielle revision har omfattet en vurdering af, om dispositionerne er i overensstemmelse med meddelte love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis, om der på udvalgte områder er taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af midlerne, og om rapporteringen af mål og resultater er dokumenteret og dækkende.

Revisionen er udført dels i årets løb, dels i forbindelse med afgivelsen af årsrapporterne. Revisionen er foretaget med udgangspunkt i de etablerede forretningsgange og de heri fastlagte interne kontroller med henblik på at vurdere registreringernes pålidelighed som grundlag for den løbende regnskabsrapportering og for at udarbejde årsrapporten. Rigsrevisionen kontrollerede ved revisionen af de respektive årsrapporter de løbende afstemningsprocedurer og udtog stikprøvevist bilag til revision.

Rigsrevisionen kontrollerede i forbindelse med revisionen af årsrapporterne stikprøvevist de opførte aktivers tilhørsforhold, tilstedeværelse og værdiansættelse og påså, at likvide konti, tilgodehavender og gældsposter var afstemt. Derudover vurderede Rigsrevisionen de regnskabsmæssige skøn og drøftede disse med ledelsen.

Revisionen er dokumenteret i selskabernes revisionsprotokollater, der bl.a. indeholder en beskrivelse af de udførte revisionshandlinger i forbindelse med revisionen, ligesom væsentlige regnskabsposter er omtalt.

21. Der er i Metroselskabets årsrapporter for 2007, 2008 og 2009 afgivet revisionspåtegning uden forbehold, men med en supplerende oplysning om, at COMET har fremsat krav om merbetaling på ca. 2 mia. kr. for anlægsopgaver fra 1999 og frem. Kravet er senest oplyst i årsrapporten for 2009 under eventualforpligtelser.

22. Selskabet har ikke afsat midler til at dække en eventuel merbetaling til voldgiftssagen, der er anlagt af COMET. Der kan derfor blive behov for yderligere kontante indskud og/eller optagelse af lån, hvilket vil ændre de forudsætninger, som Metroselskabets nuværende langtidsøkonomi er baseret på.

Metroselskabet har hertil oplyst, at selskabets ejere ved stiftelsen af selskabet var opmærksomme på en række risici, bl.a. en merbetaling til COMET, og ejerne er som følge heraf klar over, at der vil kunne blive behov for yderligere kontante indskud og/eller optagelse af lån i selskabet.

Vurdering

23. Metroselskabet har løbende tilrettet budgetterne for anlæg og drift efter erfaringerne med udviklingen i de faktiske forhold.

24. Rigsrevisionens finansielle revision af Metroselskabet har bl.a. omfattet en vurdering af, om selskabets rapportering af mål og resultater er dokumenteret og dækkende. Der er i årsrapporterne for 2007, 2008 og 2009 afgivet revisionspåtegning uden forbehold, men med en supplerende oplysning om, at COMET, der var entreprenør på Metroens etape 1-3, har anlagt en voldgiftssag med krav om merbetaling på ca. 2 mia. kr.

25. Metroselskabets ejere var ved stiftelsen af selskabet klar over, at der kunne blive behov for yderligere kontante indskud i selskabet og/eller optagelse af lån. Dette kan ændre de forudsætninger, som selskabets samlede langtidsøkonomi er baseret på, fordi selskabet ikke har afsat midler til at dække en eventuel merbetaling til COMET.

B. Forretningsstrategi og risikostyring

Forretningsstrategi

26. Metroselskabet har udarbejdet en forretningsstrategi, der indeholder en beskrivelse af selskabets overordnede retningslinjer for anlæg af Cityringen, Metroens drift og risikostyring.

Anlæg af Cityringen

27. Det fremgår af forretningsstrategien, at Metroselskabets anlægsbudget for Cityringen bl.a. baserer sig på økonomiske erfaringer fra den eksisterende Metro og tilsvarende relevante udenlandske opgaver.

28. I bemærkningerne til forslag til lov om Cityringen blev anlægsgiften med 80 % sandsynlighed skønnet til at ligge i et interval defineret ved et centralt skøn på 15 mia. kr. \pm 3,4 mia. kr., dvs. mellem 11,6 mia. kr. og 18,4 mia. kr. i 2005-priser. I selskabets seneste dispositionsforslag er Cityringens anlægsgift skønnet til 15,4 mia. kr. i 2005-priser. Det svarer til 18,1 mia. kr. i 2010-priser. Grænserne for intervallet på \pm 3,4 mia. kr. svarer til \pm 4,1 mia. kr. i 2010-priser, dvs. mellem 14 mia. kr. og 22,2 mia. kr.

29. Det fremgår videre af forretningsstrategien, at det overordnede princip for udformning og gennemførelse af Cityringen er "mere af samme slags", forstået på den måde, at principperne og de tekniske løsninger fra den eksisterende Metro forudsættes genbrugt. Det betyder, at Metroselskabet ønsker at udnytte sine erfaringer om både anlæg og drift fra den eksisterende Metro.

30. Rigsrevisionen undersøgte i beretning nr. 2/00 om Ørestads- og Metroprojektet (november 2000) særligt Metroprojektets projektorganisering.

Det fremgår af forretningsstrategien, at erfaringerne viste, at det er mest hensigtsmæssigt, at Metroselskabet selv står for projektstyringen. Derfor skal projektorganisationen indrettes, så projektstyringen sker fra selskabet, mens de fagtekniske opgaver er udlagt i 2 overordnede rådgiverfunktioner for henholdsvis anlægsopgaven og jernbanelleverancen.

Erfaringerne fra anlægget af den eksisterende Metro viste også, at det er hensigtsmæssigt, at bygherrerollen (projektstyringen) varetages i et meget tæt samarbejde ikke kun med de fagtekniske rådgivere, men også med entreprenørerne. Metroselskabets strategi er, at anlægsorganisationen, herunder både selskabets egen projektstyringsfunktion og rådgiverne, placeres samlet.

Metroselskabet har endvidere ved valg af sin udbudsstrategi lagt vægt på at begrænse risici ved anlægget. Der skal for både rådgivere og entreprenører tegnes forsikring for skader på selve anlægget og for ansvar over for tredjemand. Derudover vil der i kontraktbetingelserne være præcise grænseflader for rådgiveres og entreprenørers ansvar.

Metroens drift

31. Det fremgår af forretningsstrategien, at Metroselskabets strategi for optimering af driftsomkostninger og passagerindtægter i Metroen indebærer, at selskabet ved udbud af Metroens drift vil lægge vægt på at optimere incitamentsstrukturen med henblik på at opnå den bedst mulige drift for rimelige omkostninger, herunder en fortsat høj driftspålidelighed.

Den nuværende driftskontrakt om driften af Metroen indeholder et relativt stort antal incitamenter for driftsselskabet, men Metroselskabet har vurderet, at det vil være hensigtsmæssigt at begrænse antallet af incitamenter for i højere grad at fokusere på de centrale områder i driften. I den kommende driftskontrakt har selskabet således fokuseret incitamentsordningerne på passagertilvækst, passagertilfredshed, driftsstabilitet og vedligeholdelse.

Selskabet vil fortsat lægge vægt på at markedsføre Metroen og gøre en indsats for at fremme samarbejdet mellem trafiksselskaberne med henblik på at forøge antallet af passagerer i det samlede kollektive trafikssystem. Selskabet vil derfor følge udviklingen i passagerantal og takstindtægter for at kunne opdatere sine forventninger til den fremtidige økonomi for Metroens drift.

32. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Metroselskabets erfaringer fra anlægget og driften af Metroens etape 1-3 er afspejlet i Metroselskabets forretningsstrategi.

Risikostyring

33. Metroselskabet vurderer i forretningsstrategien, at selskabet er eksponeret over for en række risici, der bl.a. kan få betydning for selskabets økonomi, Cityringens kvalitet og tidsplan samt Metroens driftsstabilitet og passagerantal.

Risikostyring

34. Det er efter Rigsrevisionens opfattelse vigtigt, at Metroselskabet tilrettelægger en risikostyring, der inddrager både erfaringer fra anlægget og driften af Metroens etape 1-3 og forholder sig til risici for, at selskabet ikke kan nå de mål, der beskrives i selskabets forretningsstrategi. Rigsrevisionen har derfor særligt gennemgået selskabets styring af risici i anlægs- og driftsopgaver.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at de risici, som Metroselskabet skal forholde sig til i sin styring, kan grupperes under hovedområderne finansiering og overordnet økonomisk styring, drift og anlæg:

- *Finansiering og overordnet økonomisk styring* omfattes af usikkerhed om renteutvikling, tilbagebetalingstid på gæld og styring af lånoptagelse.
- *Drift* omfattes af usikkerheder om indtægter, herunder passagerantal, driftsudgifter, takstudvikling og indtægtsdeling.
- *Anlæg* omfattes af uforudsete fordyrelser, opfyldelse af myndighedskrav til anlæg og teknik, forsinkelser af anlægget, problemer med tilrettelæggelse af projektstyringen og ændrede krav fra ejerne.

De konstaterede væsentligste risici omfatter overholdelse af budgetter for anlæg og passagerindtægter.

35. Metroselskabet har nedsat en risikokomité, der løbende drøfter og vurderer selskabets risici. De overordnede principper for risikovurderingerne er, at selskabet løbende vil kortlægge og vurdere de risici, som selskabet er eksponeret over for. Selskabet vil derefter tage stilling til, hvilke tiltag der skal iværksættes for at reducere sandsynligheden for og/eller afbøde konsekvenserne af, at hændelser indtræffer.

36. Metroselskabet har udarbejdet procedurer for sin risikostyring, der er godkendt på et bestyrelsesmøde i marts 2010.

37. Metroselskabets model for risikostyring fremgår af figur 1.



Figur 1 viser, hvilke hovedområder der indgår i Metroselskabets model for risikostyring, dvs. "Selskabet", "Drift" og "Anlæg". Under hvert hovedområde er vist en række risikoområder. Selskabet udarbejder en bruttoliste over risici til brug for risikostyringen. På bruttolisten er der til hver risiko en beskrivelse af forventede tiltag for at imødegå risikoen, en vurdering af status på risikoen markeret med enten grøn (lav risiko), gul (mellem risiko) eller rød (høj risiko) og en status på selskabets håndtering af risikoen. Det er aftalt mellem selskabet og ejerne, at der på de kvartalsvise møder vil være et fast punkt på dagsordenen, hvor selskabets aktuelle risici drøftes.

38. Rigsrevisionens gennemgang af bruttolisten viste, at den fx under hovedområdet "Selskabet" på risikoområdet "Finansiering" indeholder en beskrivelse og vurdering af risici ved renteutvikling, valutakurser og likviditetsbehov.

Bruttolisten indeholder desuden under fx hovedområdet "Drift" på risikoområdet "Økonomiske og samfundsmæssige forhold" en beskrivelse og vurdering af risici ved demografi, rejsevaner, takstudvikling, økonomisk udvikling (i samfundet) og prisudvikling.

Bruttolisten indeholder under hovedområdet "Anlæg" på risikoområdet "Politiske forhold" en beskrivelse og vurdering af risici i tilknytning til interessenterne godkendelsesproces, lovgivning eller nye myndighedskrav. Metroselskabet forholder sig til, at myndighedskrav, der knytter sig til Cityringsprojektet, også kan indebære risici for forsinkelser og fordyrelser i projektet. Metroselskabet arbejder i den forbindelse med risikospredning, bl.a. ved at grænserne for rådgivernes og entreprenørernes ansvar præciseres.

39. Metroselskabet har fået foretaget ekstern kvalitetssikring af anlægsudgiften til Cityringen ved det tyske uafhængige certificeringsinstitut TÜV. Kvalitetssikringen har omfattet en vurdering af, om alle relevante elementer indgår i estimatet for anlægsudgiften, en vurdering af, om de enkelte elementer er estimeret realistisk, og en sammenligning af Cityringens totalbudget med udgifter til samme type projekter.

Rigsrevisionen har konstateret, at TÜV har vurderet, at anlægsskønnet er realistisk.

40. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Metroselskabets risikostyring har fokus på de erfaringsmæssigt væsentligste risici. Selskabet dokumenterer sine vurderinger og angiver status på selskabets risici, som drøftes med selskabets ejere.

Transportministeriet har oplyst, at ministeriet vil drøfte en revurdering af Metroselskabets interne risikostyring i samarbejde med bestyrelsen, når selskabet har indgået kontrakter om Cityringen.

41. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Metroselskabets erfaringer fra anlægget og driften af Metroens etape 1-3 er inddraget i selskabets konkrete risikostyring.

Vurdering

42. Metroselskabets erfaringer fra anlægget og driften af Metroens etape 1-3 er afspejlet i Metroselskabets forretningsstrategi og er inddraget i selskabets konkrete risikostyring.

43. Metroselskabet har nedsat en risikokomité, der løbende drøfter og vurderer risici. Selskabet dokumenterer sine vurderinger og angiver status på risiciene, som drøftes med selskabets ejere.

C. Langtidsøkonomi

Metroselskabets langtidsbudget

44. Metroselskabet følger langtidsøkonomien ved at udarbejde langtidsbudgetter, der fungerer som likviditetsbudgetter.

45. Langtidsbudgetterne giver bl.a. et samlet overblik over Metroselskabets forventninger til afdrag af gæld og et eventuelt behov for lånoptagelse. Langtidsbudgettet viser således, om selskabet har tilstrækkelige midler til både at drive Metroens etape 1-3 samt anlægge og drive Cityringen uden yderligere tilførsel af midler fra ejerne end forudsat i lovgivningen mv., eller om der er behov for yderligere optagelse af lån.

I forbindelse med selskabets budgetlægning for det efterfølgende år skal langtidsbudgettet med tilhørende følsomhedsberegninger opdateres og forelægges bestyrelsen og sendes til selskabets ejere. Selskabet vil løbende foretage opdateringer, hvis der sker væsentlige ændringer i de økonomiske forudsætninger.

Metroselskabet har oplyst, at selskabet forventer at optage lån omkring årsskiftet 2010/11. Det fremgår af langtidsbudgettet, at selskabet forventer at have en gæld på ca. 13,4 mia. kr. i 2019, når Cityringen er færdiganlagt. Det fremgår endvidere, at selskabet forventer at have renteudgifter på ca. 0,5 mia. kr. i 2019, og at disse derefter bliver mindre, i takt med at gælden afdrages frem til 2059.

Forudsætninger for langtidsbudgettet

46. Metroselskabets langtidsøkonomi er baseret på en række forudsætninger om renteforhold, passagerantal, passagerindtægter, anlægsudgifter mv. Ændringer i én eller flere af disse forudsætninger vil kunne påvirke tidspunktet for, hvornår selskabet forventes at have tilbagebetalt sin gæld.

Reinvesteringer i Metroens etape 1-3

47. Metroselskabet forventer reinvesteringer i Metroens etape 1-3 på i alt 276 mio. kr. i 2010-priser i perioden 2010-2013. Selskabet forventer derefter reinvesteringer hvert 10. år på 276 mio. kr. i 2010-priser til tekniske installationer i forbindelse med Metroens etape 1-3. Næste reinvestering forventes i 2022. Selskabet har i overensstemmelse med en aftale mellem ejerne ikke indregnet reinvesteringer i tog, tunneller og stationer. Dvs. ejerne skal i lighed med tidligere praksis betale disse reinvesteringer i Metroens etape 1-3.

Anlægsudgifter og reinvesteringer i Cityringen

48. Metroselskabets anlægsudgift til Cityringen er fastlagt med udgangspunkt i selskabets dispositionsforslag af 26. september 2008 med supplement af 17. december 2008. Anlægsudgiften er her vurderet til ca. 15,4 mia. kr. i 2005-priser, hvilket svarer til ca. 18,1 mia. kr. i 2010-priser. Opregningen til 2010-priser er baseret på finanslovens anlægsindeks.

Det fremgår af bemærkningerne til forslag til lov om Cityringen, at der i tilknytning til anlægget ikke er afsat reserver til unormalt store forsinkelser, som forekom på Metroens etape 1 og 2A, eller større uforudsete vanskeligheder.

Metroselskabets forventninger til reinvesteringerne i Cityringen udgør hvert 10. år 241 mio. kr. i 2010-priser. Selskabet forventer desuden en større reinvestering hvert 25. år på 1.083 mio. kr. i 2010-priser. Der vil derudover efter 50 år, dvs. i 2069, være en ekstra engangsreinvestering på 481 mio. kr. i 2010-priser.

Passagerindtægter og driftsomkostninger

49. Metroselskabets forventninger til passagerindtægterne for Metroens etape 1-3 tager udgangspunkt i passagerprognosen baseret på den senest opdaterede trafikmodel (OTM 5). Modellen forudsiger et årligt passagerantal på 58 mio. passagerer i 2012 stigende til 62 mio. passagerer i 2018. Selskabet har efterfølgende indarbejdet et passagerfald i 2012 som følge af en planlagt midlertidig lukning af regionaltogsperronen på Nørreport Station.

50. Metroselskabet forventer passagerindtægter fra Cityringen fra 2019. Passagerindtægterne er baseret på de passagerprognoser, der fremgår af principaftalen om Cityringen fra 2. december 2005, hvor der blev forventet et årligt passagerantal på 45 mio. passagerer i 2019 stigende til 75 mio. passagerer i 2023. Selskabet har efterfølgende indarbejdet et fald i antallet af passagerer som følge af takststigninger. Et fald i antallet af passagerer kan opvejes ved, at takstindtægten pr. passager stiger, og at passagerindtægterne derfor ikke ændrer sig.

Metroselskabet oplyser i forretningsstrategien, at beregningerne er forbundet med stor usikkerhed.

51. Metroselskabet har i sine forventninger til både passagerindtægterne fra Metroens etape 1-3 og Cityringen taget udgangspunkt i de takstforudsætninger, der lå til grund for principaftalen om Cityringen. Disse takstforudsætninger er reguleret til 2010-priser baseret på den realiserede udvikling i perioden, og for Metroens etape 1-3 er de endvidere justeret i overensstemmelse med den registrerede passagersammensætning efter ibrugtagningen af etape 3 til lufthavnen.

Taksten pr. passager er i 2010 reguleret til 10,86 kr. Selskabet har forudsat en real takststigning i perioden 2004-2018 på 14,3 %, hvilket er i overensstemmelse med beregningsforudsætningerne i den opdaterede passagerprognose.

OTM er en trafikmodel for hovedstadsregionen, som omfatter både persontrafik og godstrafik.

Staten, Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune indgik i december 2005 en principaftale om at udvide den nuværende Metro med etablering af en Cityring i København og på Frederiksberg.

52. Metroselskabets forventninger til driftsomkostningerne for Metroens etape 1-3 er fastsat på baggrund af selskabets forventninger til omkostningerne efter genudbuddet af drifts- og vedligeholdelsesopgaven. Selskabets forventninger er baseret på erfaringerne fra driften de forudgående 8 år.

53. Metroselskabets forventninger til driftsomkostningerne for Cityringen tager udgangspunkt i rapporten "Udredning om Cityringen". Selskabet forventer i 2018 omkostninger på 155 mio. kr. i 2010-priser til opstart af driften af Cityringen.

Andre økonomiske forhold

54. Metroselskabet har ikke i langtidsbudgettet indregnet ekstraordinære udgifter som følge af den voldgiftssag, der er anlagt af COMET om Metroens etape 1 og 2A. Selskabet forventer, at anlægsentreprenørens gæld til selskabet tilbagebetales, når voldgiftssagen afsluttes i 2011/2012.

55. Metroselskabet forudsætter i langtidsbudgettet, at nettooverskud forrentes med en årlig realrente på 2 %, mens nettogæld forrentes med en årlig realrente på 4 %. På kort sigt tages hensyn til selskabets faktiske renteforventninger.

Metroselskabet har oplyst, at selskabet i øjeblikket undersøger mulighederne for at fastlåse dele af selskabets fremtidige renteomkostninger. Det er selskabets opfattelse, at en eventuel fastlåsnings vil reducere usikkerheden i den samlede langtidsøkonomi.

Rigsrevisionen er enig i, at en fastlåsnings af dele af Metroselskabets renteomkostninger vil betyde, at usikkerheden i den samlede langtidsøkonomi reduceres.

Følsomhedsberegninger

56. Hvis Metroselskabets forventede gæld skal være betalt i 2059, er der kun plads til mindre ændringer i langtidsøkonomiens centrale forudsætninger, som udgøres af en realrente på 4 %, en anlægsudgift på 18,1 mia. kr. og forventede årlige passagerindtægter på 1,6 mia. kr. i 2059. Hvis forudsætningerne ændrer sig i positiv eller negativ retning for selskabet, vil tilbagebetalingstidspunktet også ændre sig.

57. I tabel 1-3 er vist resultaterne af følsomhedsberegninger, hvor der er ændret ved Metroselskabets forudsætninger for realrente, årlige passagerindtægter fra Metroens etape 1-3 og Cityringen, når den åbner, og anlægsudgiften til Cityringen.

I de 3 følgende tabeller er der ved grå markering vist de situationer, hvor tilbagebetalingstidspunktet er 2059 eller før. Følsomhedsberegningerne er foretaget i det langtidsbudget, Metroselskabet offentliggjorde i årsrapporten for 2009. Budgettet er til brug for beregningerne udvidet til 2099, hvor metrosystemet er ca. 100 år gammelt.

58. Tabel 1 viser resultaterne af følsomhedsberegningerne ved en forventning til realrenten på 3 %. En realrente på 3 % vil være resultatet af et rentefald på 1 procentpoint i forhold til den forudsætning om en realrente på 4 %, der er anvendt i det langtidsbudget, som Metroselskabet har offentliggjort i sin årsrapport for 2009.

Tabel 1. Tilbagebetalingsår for gæld ved en forudsætning om årlig realrente på 3 %

Anlægsudgifter	Årlige passagerindtægter i perioden 2010-2099							
	Ændring i %	+15 %	+10 %	+5 %	0	+5 %	+10 %	+15 %
+15 %	-	-	2083	2062	2053	2047	2041	
+10 %	-	-	2074	2057	2050	2043	2039	
+5 %	-	2093	2064	2053	2046	2041	2037	
0	-	2080	2058	2050	2043	2038	2036	
+5 %	-	2067	2054	2046	2040	2037	2034	
+10 %	2090	2060	2050	2042	2037	2035	2033	
+15 %	2075	2054	2046	2039	2035	2033	2031	

Note: Hvis der er anført "-", betyder det, at Metroselskabet først efter 2099 eller aldrig vil kunne tilbagebetale sin gæld uden tilførsel af midler fra ejerne.

Kilde: Rigsrevisionen i samarbejde med Metroselskabet.

Tabel 1 viser, at hvis realrenten falder til 3 %, vil Metroselskabet have betalt sin gæld i 2050 (grøn markering), hvis de 2 andre forudsætninger om anlægsudgifter og passagerindtægter ikke ændres.

Hvis anlægsudgiften stiger med 5 %, vil gælden kunne tilbagebetales i 2064, selv om de årlige passagerindtægter samtidig falder med 5 % (blå markering).

Falder anlægsudgiften med 5 %, og stiger passagerindtægterne samtidig med 5 %, vil gælden kunne tilbagebetales i 2040 (rød markering).

59. Tabel 2 viser resultaterne af følsomhedsberegningerne ved en forventning til realrenten på 4 %. Det er denne forudsætning, der er anvendt i det langtidsbudget, som Metroselskabet har offentliggjort i sin årsrapport for 2009.

Tabel 2. Tilbagebetalingsår for gæld ved en forudsætning om årlig realrente på 4 %

Anlægsudgifter	Årlige passagerindtægter i perioden 2010-2099							
	Ændring i %	+15 %	+10 %	+5 %	0	+5 %	+10 %	+15 %
+15 %	-	-	-	-	2067	2055	2047	
+10 %	-	-	-	2084	2060	2050	2043	
+5 %	-	-	-	2067	2054	2046	2040	
0	-	-	2088	2059	2049	2042	2038	
+5 %	-	-	2071	2053	2045	2039	2036	
+10 %	-	2097	2058	2047	2040	2036	2034	
+15 %	-	2068	2051	2042	2037	2034	2032	

Note: Hvis der er anført "-", betyder det, at Metroselskabet først efter 2099 eller aldrig vil kunne tilbagebetale sin gæld uden tilførsel af midler fra ejerne.

Kilde: Rigsrevisionen i samarbejde med Metroselskabet.

Tabel 2 viser, at hvis anlægsudgiften til Cityringen stiger med 10 %, vil Metroselskabets gæld være betalt i 2084, hvis de årlige passagerindtægter ikke ændres (grøn markering). Hvis anlægsudgiften stiger med 15 %, vil gælden kunne betales i 2067, hvis de årlige passagerindtægter samtidig stiger med 5 % (blå markering).

Hvis de årlige passagerindtægter falder med 5 %, vil Metroselskabets gæld være betalt i 2088, hvis anlægsudgiften til Cityringen ikke ændres (orange markering).

Falder de årlige passagerindtægter med 10 %, og falder anlægsudgiften samtidig med 10 %, vil gælden være betalt i 2097 (rød markering).

60. Tabel 3 viser resultaterne af følsomhedsberegningerne ved en forventning til realrenten på 5 %.

Tabel 3. Tilbagebetalingsår for gæld ved en forudsætning om årlig realrente på 5 %

Anlægsudgifter Ændring i %	Årlige passagerindtægter i perioden 2010-2099						
	±15 %	±10 %	±5 %	0	+5 %	+10 %	+15 %
+15 %	-	-	-	-	-	-	2063
+10 %	-	-	-	-	-	2074	2055
+5 %	-	-	-	-	-	2059	2049
0	-	-	-	-	2067	2052	2043
±5 %	-	-	-	2093	2056	2046	2040
±10 %	-	-	-	2064	2049	2041	2037
±15 %	-	-	2084	2053	2043	2037	2034

Note: Hvis der er anført "-", betyder det, at Metroselskabet først efter 2099 eller aldrig vil kunne tilbagebetale sin gæld uden tilførsel af midler fra ejerne.

Kilde: Rigsrevisionen i samarbejde med Metroselskabet.

Tabel 3 viser, at hvis realrenten stiger til 5 %, kan selskabet kun tilbagebetale sin gæld, hvis én eller begge forudsætninger om anlægsudgifter eller passagerindtægter ændres.

Hvis realrenten stiger til 5 %, kan Metroselskabet fortsat betale sin gæld i 2059, selv om anlægsudgifterne stiger med fx 5 %, hvis de årlige passagerindtægter stiger med mindst 10 % (grøn markering).

Ændring af forudsætninger om passagerindtægter

61. Rigsrevisionen har konstateret, at Metroselskabet i forbindelse med den seneste opdatering af passagerprognoserne for Metroens etape 1-3 ikke har genberegnet prognosen for Cityringens passagerantal og de årlige passagerindtægter.

62. Metroselskabet har oplyst, at arbejdet med at genberegne passagerprognoserne for Cityringen er igangsat. De opdaterede passagerprognoser forventes at foreligge før underskrivelsen af anlægskontrakten på Cityringen i efteråret 2010.

Vurdering

63. Metroselskabets samlede langtidsøkonomi er baseret på en række forudsætninger om renteforhold, passagerantal, passagerindtægter, anlægsudgifter mv. Ændringer i én eller flere af disse forudsætninger vil kunne påvirke tidspunktet for, hvornår selskabet forventes at have tilbagebetalt sin gæld.

64. Det fremgår af bemærkningerne til forslag til lov om Cityringen, at der i tilknytning til anlægget ikke er afsat reserver til unormalt store forsinkelser, som forekom på Metroens etape 1 og 2A, eller større uforudsete vanskeligheder.

65. Hvis Metroselskabets forventede gæld skal være betalt i 2059, er der kun plads til mindre ændringer i langtidsøkonomiens centrale forudsætninger, som udgøres af en realrente på 4 %, en anlægsudgift på 18,1 mia. kr. og forventede årlige passagerindtægter i 2059 på 1,6 mia. kr.

66. Ved en realrente på 3 % vil Metroselskabet have betalt sin gæld i 2050, hvis anlægsudgiften og passagerindtægten ikke ændres. Hvis realrenten bliver 5 %, kan selskabet kun tilbagebetale sin gæld, hvis én eller begge forudsætninger om anlægsudgifter eller passagerindtægter ændres. Hvis realrenten bliver 5 %, kan Metroselskabet fortsat tilbagebetale sin gæld i 2059, selv om anlægsudgiften stiger med fx 5 %, hvis de årlige passagerindtægter stiger med mindst 10 %.

67. Hvis anlægsudgiften stiger med 10 % ved en forventet realrente på 4 %, vil Metroselskabets gæld være betalt i 2084, hvis de årlige passagerindtægter ikke ændres. Hvis anlægsudgiften stiger med 15 %, vil gælden kunne være betalt i 2067, hvis de årlige passagerindtægter samtidig stiger med 5 %.

68. Et fald på 5 % i de årlige passagerindtægter og en forventet realrente på 4 % vil betyde, at Metroselskabets gæld vil være betalt i 2088, hvis anlægsudgiften til Cityringen ikke ændres. Hvis de årlige passagerindtægter falder med 10 %, og hvis anlægsudgiften samtidig falder med 10 %, vil gælden være betalt i 2097.

69. Metroselskabet har igangsat en genberegning af det forventede antal passagerer i Cityringen. De opdaterede passagerprognoser forventes at foreligge før underskrivelsen af anlægskontrakten på Cityringen i efteråret 2010.

IV. Transportministeriets tilsyn med Metro-selskabet

UNDERSØGELSENS RESULTAT

Transportministeriets tilsyn med Metroselskabet er i det væsentligste tilfredsstillende.

A. Metroselskabets styringsramme

70. Transportministeriet har oplyst, at ministeriets overordnede styringstilgang til Metroselskabet ikke adskiller sig fra ministeriets tilgang til de statslige aktieselskaber, der findes på ministerområdet.

Rigsrevisionen har anvendt anbefalingerne i rapporten "Staten som aktionær" fra januar 2004 til at vurdere de rammer, som Transportministeriet har opstillet for ministeriets tilsyn med Metroselskabet. Det fremgår af anbefalingerne, at staten skal udøve et aktivt tilsyn, sikre, at lovformål mv. følges, og reagere, hvis statens midler trues.

71. Metroselskabet er organiseret som et interessentskab med selvstændig økonomi. Ved selskabets oprettelse var det formålet at færdiggøre anlægget af Østamagerbanen (Metroens etape 3), varetage projekteringen og anlæg af Cityringen som en metro samt stå for drift og vedligeholdelse af den samlede Metro.

Metroselskabet er ikke underlagt reglerne for anlægs- og driftsbevillinger, men finansierer sine aktiviteter ved ejernes indskud, lånoptagelse og driftsindtægter. Selskabet skal sikre sig overskud ved driften af den eksisterende Metro og den fremtidige Cityring. Overskuddet skal anvendes til at tilbagebetale de lån, som selskabet optager i forbindelse med anlægget af Cityringen.

Metroselskabets styringsramme er fastlagt på baggrund af love, interessentskabskontrakt, vedtægter og forretningsstrategi. Boks 1 viser rammen for styringen af Metroselskabet.

Et interessentskab er en virksomhed, hvor alle deltagerne hæfter personligt, solidarisk og uden begrænsning for virksomhedens forpligtelser.

BOKS 1. RAMME FOR STYRING AF METROSELSKABET

1. Metroselskabet oprettes ved lov nr. 551 af 6. juni 2007 om Metroselskabet I/S og Arealudviklingsselskabet I/S.
2. I lov nr. 552 af 6. juni 2007 om en Cityring og den bagvedliggende rapport "Udredning om Cityringen" fra maj 2005 blev anlægsudgiften til Cityringen skønnet til at udgøre 15 mia. kr. i 2005-priser.
3. I interessentskabskontrakten af 22. oktober 2007 fastsættes bl.a. forudsætninger og milepæle for oplysninger til ejerne om henholdsvis ændringer i anlægsudgiften for Cityringen og tilbagebetalingstiden på selskabets gæld.
4. I Metroselskabets vedtægter fra oktober 2007, som blev opdateret i april 2008, fastsættes bl.a. regler for rapportering til og møder med ejerne.
5. I Metroselskabets forretningsstrategi fra oktober 2007, som blev opdateret i oktober 2009, fastsættes rammerne for selskabets aktiviteter.

Boks 1 viser, at Metroselskabets opgaver er fastlagt i 2 love om henholdsvis oprettelse af Metroselskabet og anlæg af Cityringen. Interessentskabskontrakten, der er indgået mellem selskabets ejere, fastlægger med udgangspunkt i lovgivningen de overordnede rammer for styringen af selskabet samt forudsætninger og milepæle for orientering af selskabets ejere. Selskabets vedtægter og forretningsstrategi fastlægger de nærmere regler og rammer for selskabets styring og drift.

72. Transportministeriet har ved opdelingen af Ørestadsselskabet I/S i henholdsvis Metroselskabet og Udviklingsselskabet By & Havn I/S forenklet Metroselskabets opgaveportefølje. Ministeriet har endvidere i lov- og stiftelsesdokumenter opstillet krav til, hvilke informationer ministeriet skal modtage og hvornår, så ministeriet er orienteret om selskabets forhold og økonomiske udvikling. Det er fx fastlagt, at ministeriet hvert kvartal modtager en kvartalsrapport forud for et kvartalsmøde mellem transportministeren og Metroselskabets bestyrelse. Derudover modtager ministeriet hvert år Metroselskabets årsrapport.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Transportministeriet har fastsat klare rammer for styringen af Metroselskabet.

Lånefinansiering

73. Ørestadsselskabet I/S' lånefinansiering var fastlagt i en låneramme, der angav den maksimale gæld, som selskabet måtte have på et givet tidspunkt. Lånerammen blev fastsat på baggrund af selskabets likviditetsbudget og svarede til selskabets maksimale likviditetsforbrug inden for den samlede tilbagebetalingsperiode. En forhøjelse af lånerammen forudsatte Folketingets godkendelse.

Der er i modsætning til den tidligere låneramme for Ørestadsselskabet I/S ikke fastlagt en overordnet ramme for Metroselskabets lånoptagelse.

74. Det fremgår af bemærkningerne til forslag til lov om Metroselskabet, §§ 5 og 13, at Folketingets Finansudvalg skal orienteres, hvis:

- anlægsudgiften til Cityringen på 15,0 mia. kr. (2005-priser) øges med mere end 3 %
- tilbagebetalingstiden på selskabets gæld forlænges med mere end 2 år i forhold til 2057.

Transportministeriet har oplyst, at Folketingets Finansudvalg og Folketingets Trafikudvalg 2 gange årligt modtager en generel orientering om status for udviklingen i de store anlægsprojekter, der er finansieret ved bevilling på finansloven eller ved aktstykke på Transportministeriets område. Dette indeholder tillige en orientering om Cityringen, hvilket ikke erstatter den ovennævnte orientering.

Der holdes kvartalsmøder mellem Metroselskabets bestyrelse og transportministeren. Kvartalsmødet er et væsentligt omdrejningspunkt i Transportministeriets varetagelse af tilsynet.

Transportministeriet har oplyst, at Metroselskabet ved anlæg af Cityringen vil optage de lån, der er økonomisk mest fordelagtige for selskabet. Ministeriet forventer, at det primært vil være statslån, som opføres på finanslovens § 40.21.50. Genudlån til Metroselskabet I/S. Ministeriet vil sikre, at Metroselskabet ved oplysninger om selskabets lånoptagelse angiver fordelingen på henholdsvis statslån og øvrige lån.

Selskabets lånoptagelse reguleres ved en trepartsaftale mellem Danmarks Nationalbank, Transportministeriet og Metroselskabet. Aftalen indeholder retningslinjer for, hvilke typer finansielle instrumenter og låneaftaler selskabet kan lade indgå i sin låneportefølje. Selskabet udarbejder én gang årligt en finansstrategi og har indgået aftale om, at selskabets gældsforvaltning varetages af Sund & Bælt Partner A/S.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Transportministeriet har fastsat klare rammer for Cityringens lånefinansiering.

Opgørelse af udgifterne til Cityringen

75. Metroselskabet har opgjort udgifterne til både Metroens etape 1-3 og projekteringen af Cityringen i løbende priser.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at det skal være muligt løbende at kunne sammenligne anlægsbudgettet og det samlede forbrug til Cityringen i samme prisniveau, hvis anlægsbudgettet skal kunne anvendes som et relevant styringsredskab for ejerne, herunder staten.

Metroselskabet bør i hele anlægsperioden for Cityringen – som supplement til selskabets øvrige budgetopfølgning – beregne budget og det samlede forbrug til projektet i samme prisniveau, så budget og regnskab umiddelbart kan sammenholdes. Hvis budgettet og det samlede forbrug umiddelbart er oplyst i samme prisniveau i selskabets årsrapporter, vil Folketinget løbende kunne orientere sig i årsrapporterne om budgetoverholdelsen.

Metroselskabet har oplyst, at selskabet vil tage en drøftelse med ejerne med henblik på at udvide den aftalte rapportering med en forbrugsopgørelse anført i et historisk prisniveau.

Transportministeriet har oplyst, at ministeriet fremover vil bede Metroselskabet om en supplerende beregning af det samlede forbrug til Cityringen i samme prisniveau som budgettet. Ministeriet vil eventuelt anvende prisniveau 2010 som udgangspunkt, da den endelige pris på Cityringen vil være kendt, når anlægskontrakterne underskrives i efteråret 2010.

Vurdering

76. Transportministeriet har fastsat klare rammer for styringen af Metroselskabet og lånefinansieringen af Cityringen.

77. Transportministeriet vil anmode Metroselskabet om, at det løbende forbrug til Cityringen fremover bliver opgjort i samme prisniveau som budgettet, så det er muligt at foretage en løbende sammenligning mellem Cityringens budget og regnskab. Selskabet vil sammen med ejerne drøfte indholdet af selskabets rapportering.

B. Transportministeriets behandling af oplysninger fra Metroselskabet

78. Departementets Center for Kollektiv Trafik har det overordnede ansvar for at udarbejde notater til punkterne på dagsordenen til kvartalsmøder mellem transportministeren og Metroselskabet, mens departementets Selskabscenter har ansvaret for at udarbejde materiale om selskabets økonomi til brug for kvartalsmøderne.

79. Rigsrevisionens gennemgang af Transportministeriets kvartalsmødesager viste, at der fast bliver udarbejdet et samlet materiale til transportministeren om de emner, som er på dagsordenen til det kommende kvartalsmøde. Materialet består af et notat, der uddrager essensen af den kvartalsrapport eller årsrapport, der behandles på mødet. Derudover bliver der

udarbejdet en kommenteret dagsorden med tilhørende bilag. I disse bilag er der en række relevante spørgsmål til specifikke emner, som ministeriet ønsker uddybet.

Ændring af forudsætninger for Metroselskabets langtidsekonomi

80. Metroselskabets langtidsbudget skal ifølge selskabskontrakten opdateres én gang om året. Der blev udarbejdet et langtidsbudget ultimo 2007 i forbindelse med selskabets oprettelse, og budgettet blev offentliggjort i årsrapporten for 2007. Årsrapporten for 2008 indeholdt dog ikke et opdateret langtidsbudget.

Rigsrevisionen kunne ved gennemgangen af materialet til Metroselskabets bestyrelsesmøder fra perioden 19. oktober 2007 - 23. september 2009 konstatere, at væsentlige økonomiske forudsætninger for langtidsbudgettet blev ændret. Cityringens anlægsbudget blev forhøjet med 400 mio. kr., svarende til en stigning på 2,6 %, og prognosen for antallet af passagerer på Metroens etape 1-3 faldt med 20 %. Det betød samlet, at den forventede tilbagebetalingstid på selskabets gæld blev forlænget med 2 år fra 2057 til 2059.

Metroselskabet har oplyst, at der ikke blev offentliggjort et langtidsbudget i årsrapporten for 2008, da det blandt ejerne ikke var afklaret, hvilket indeks der skulle anvendes til at opregne anlægsudgiften til Cityringen i anlægsbudgettet.

Ejerkredsen meddelte Metroselskabet i august 2009, at selskabet skulle anvende finanslovens anlægsindeks. Selskabet udarbejdede herefter et nyt langtidsbudget i september 2009. Ministeriet modtog først dette i oktober 2009 og blev samtidig orienteret om, at tilbagebetalingstiden på selskabets forventede gæld var forlænget med 2 år.

81. Rigsrevisionen har ved gennemgangen af departementets sager ikke kunnet fastslå, hvordan departementet behandlede sagen om de ændrede forudsætninger for Metroselskabets langtidsekonomi.

Det fremgik af materialet til kvartalsmøder med Metroselskabet, at ministeriet havde fået oplysninger om forhøjelsen af anlægsbudgettet for Cityringen og faldet i passagerprognosen. Det fremgik dog ikke af departementets sager, hvilke overvejelser departementet gjorde sig på baggrund af disse oplysninger. Overvejelserne kunne fx omfatte, hvilke konsekvenser det ville få for Metroselskabets langtidsekonomi, at der ville komme færre passagerer og dermed et fald i indtægtsgrundlaget, og om der var behov for at genberegne passagerprognosen for Cityringen, nu hvor prognosen for Metroens etape 1-3 viste et fald.

Transportministeriet har oplyst, at departementet mundtligt fik oplysning om faldet i den forventede passagerantal, og at faldet kun ville have marginal betydning for de samlede passagerindtægter på grund af stigende indtægter pr. passager.

Transportministeriet har videre oplyst, at forhøjelsen af anlægsbudgettet til Cityringen ikke betød en usikkerhed for Metroselskabets økonomi, som kunne retfærdiggøre, at der skulle udarbejdes et nyt langtidsbudget. Ministeriet forventede, at et opdateret langtidsbudget ville fremgå af selskabets årsrapport for 2008. Ministeriet gjorde i april 2009 selskabet opmærksom på, at årsrapporten for 2008 ikke indeholdt et opdateret langtidsbudget, og at budgettet skulle opdateres årligt. Selskabet begrundede fraværet af et nyt langtidsbudget med, at selskabet havde afventet ejernes afgørelse af, hvilket indeks der skulle anvendes til opregning af budgettet for Cityringen. Ministeriet tog dette til efterretning.

Rigsrevisionen kan konstatere, at der ikke forelå et langtidsbudget i Metroselskabets årsrapport for 2008, da det blandt ejerne ikke var afklaret, hvilket indeks der skulle anvendes til at opregne anlægsudgiften til Cityringen i anlægsbudgettet. Der blev i august 2009 fastlagt et indeks, og selskabet udarbejdede et nyt langtidsbudget til ejerne.

82. Transportministeriet har oplyst, at ministeriet i februar 2010 har udarbejdet skriftlige retningslinjer for departementets interne arbejdsdeling og kommunikation. Retningslinjerne si-

krer, at svar på spørgsmål, der stilles på både kvartals- og interessentskabsmøder og i øvrigt, skal fremgå af sagen.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Transportministeriets skriftlige retningslinjer for departementets interne arbejdsdeling og kommunikation kan medvirke til at sikre kvaliteten i departementets behandling af oplysninger fra Metroselskabet.

Vurdering

83. Der forelå ikke et langtidsbudget i Metroselskabets årsrapport for 2008, da det blandt ejerne ikke var afklaret, hvilket indeks der skulle anvendes til at opregne anlægsudgiften til Cityringen i anlægsbudgettet. Der blev i august 2009 fastlagt et indeks, og selskabet udarbejdede et nyt langtidsbudget til ejerne.

84. Transportministeriet har nu udarbejdet skriftlige retningslinjer for departementets interne arbejdsdeling og kommunikation om Metroselskabet. Retningslinjerne kan medvirke til at sikre kvaliteten i departementets behandling af oplysninger fra selskabet.

Rigsrevisionen, den 16. juni 2010

Henrik Otbo

/Claus Vejlø Thomsen