

# Notat om driftsorganisation og governance for Hovedstadens Letbane

## Indhold

1.	BAGGRUND	3
1.1	Behov ved valg af driftsmodel	3
1.2	De tre mest relevante driftsmodeller	4
1.3	Metode og afgrænsning	6
1.4	Notatets opbygning	6
2.	SAMMENFATTENDE VURDERING OG KONKLUSION	7
3.	FAKTUM	10
3.1	Hovedstadens Letbane I/S i dag	10
3.1.1	Organisering	10
3.1.2	Fremtidige driftsopgaver	11
3.2	Andre relevante virksomheder	12
3.2.1	Aarhus Letbane I/S	12
3.2.2	Odense Letbane P/S	13
3.2.3	Øvrige virksomheder	15
3.3	Sammenfatning	20
4.	DET RETLIGE GRUNDLAG	21
4.1	Lov om letbane på Ring 3	21
4.2	Interessentskabet som virksomhedsform	22
4.3	Lov om trafikkselskaber	22
4.4	Udbudsret	23
5.	ANALYSE AF DRIFTSMODELLER	24
5.1	Valg af model	24
5.1.1	Forudsætninger og behov	24
5.1.2	Organisationsmodellen	25
5.1.3	Forretningsførermodellen	29
5.1.4	Selskabsmodellen	37
5.2	Generelle behov i driftsfase – uanset valg af driftsmodel	44
5.2.1	Samarbejdet med Rejsekort & Rejseplan A/S	44
5.2.2	Samarbejdet med DOT - Din Offentlige Transport I/S	45
5.2.3	Lovændringer	47
5.2.4	Valg af driftsorganisation (beslutningskompetence)	49
5.2.5	Vedtægtsændringer mv.	50

## 1. BAGGRUND

Hovedstadens Letbane I/S (herefter "HL") har bedt os om at redegøre for og vurdere, hvorvidt mulige driftsmodeller for HL opfylder behovene til en fremtidig driftsorganisation i HL. HL forventer at overgå til drift i løbet af 2025.

Vi har til brug herfor fastlagt en række overordnede strukturelle, kompetencemæssige og økonomiske behov, som vi anser som væsentlige så vidt muligt at sikre opfyldelse af ved valget af driftsmodel i HL. De pågældende behov er oplistet i afsnit 1.1 nedenfor.

I afsnit 1.2 følger dernæst en nærmere beskrivelse af de tre driftsmodeller, som vi – baseret på HL's organisering og aktiviteter samt hidtidige opgavevaretagelse – mener er mest relevante at overveje.

Én af de beskrevne driftsmodeller indebærer et samarbejde med Trafikselskabet Movia I/S, der minder om det samarbejde, som HL i dag har med Metroselskabet I/S. Det bemærkes i den sammenhæng, at Trafikselskabet Movia I/S ikke har været involveret i vores arbejde og heller ikke har haft mulighed for at kommentere på eller i øvrigt forholde sig til vores vurderinger.

### 1.1 Behov ved valg af driftsmodel

#### *Strukturelle behov*

- Rollefordeling og ansvar er klar og entydig for både ejere, medarbejdere, passagerer og leverandører, herunder i forhold til understøttelse af passagervækst.
- Ejerne og bestyrelsen har størst mulig direkte indflydelse på letbanedriften og vedligeholdelse samt reinvesteringer.
- Letbanen understøtter udviklingen i de enkelte kommuner og i regionen.
- Der er færrest mulige snitflader på forhold, der kan påvirke regulariteten af driften.
- Driftsorganisationen er fremtidssikret. Dette indebærer bl.a., at driftsorganisationen understøtter eventuelle fremtidige udviklinger af nye kørelinjer, herunder mulighed for optagelse af nye ejere i ejerkredsen (yderligere kommuner).

#### *Kompetencemæssige behov*

- Driftsorganisationen har kompetencer til at sikre stabil drift og vedligeholdelse, herunder til at sikre opnåelse og vedligeholdelse af sikkerhedsgodkendelser fra Trafikstyrelsen.

- Driftsorganisationen har de fornødne kompetencer til at sikre hensigtsmæssige reinvesteringer i anlægget, herunder i forhold til planlægning af løbende investeringer i anlægget ud fra kendskab til materiel, køreplaner mv.
- Der opstår ikke interessekonflikter ved driftsorganisationens varetagelse af opgaver.
- Der sker en glidende overgang fra anlægsfasen til driftsfasen.

### **Økonomiske behov**

- Værdien af det samlede anlægsbudget for letbanen på 7,5 mia. kr. (2020-priser), herunder investering i infrastruktur og letbanetog, fastholdes.
- Driftsorganisationen er totaløkonomisk effektiv.
- Det er forudsat i langtidsbudgettet, at HL økonomisk skal hvile i sig selv.
- Driftsorganisationen sikrer økonomisk gennemsigtighed (i relation til bl.a. drifts- og anlægsøkonomi relateret til letbanen, herunder indtægter pr. passager), ligesom driftsorganisationen skal kunne håndtere styring af langtidsbudgettet herunder gæld, låntagning, investeringer, løbende opdateringer m.m.

En kommende driftsmodel skal desuden så vidt muligt fungere i relation til de samarbejder med tredjeparter, som HL har behov for at indtræde i/være en del af ved overgang til drift i HL. Der er redegjort nærmere for disse samarbejder i afsnit 5.1.1 nedenfor.

Ovennævnte behov er fastlagt på baggrund af vores erfaring med etableringen af governancemodeller i øvrige offentligt ejede virksomheder. Det kan dog ikke udelukkes, at der findes øvrige behov, som tillige kan have indvirkning på valget af driftsmodel.

## **1.2 De tre mest relevante driftsmodeller**

De udvalgte driftsmodeller er følgende: *Organisationsmodellen*, *Forretningsførermodellen* og *Selskabsmodellen*. Betegnelserne dækker over følgende:

***Organisationsmodellen*** er karakteriseret ved, at HL etablerer sin egen driftsorganisation bestående af en direktion og egne ansatte (i modsætning til den nuværende model, hvor direktion og ansatte er hos Metroselskabet I/S).

***Forretningsførermodellen*** er karakteriseret ved, at HL indgår en aftale med en tredjepart om at forestå driftsorganisationen (administrationen af HL), således at der er få eller ingen

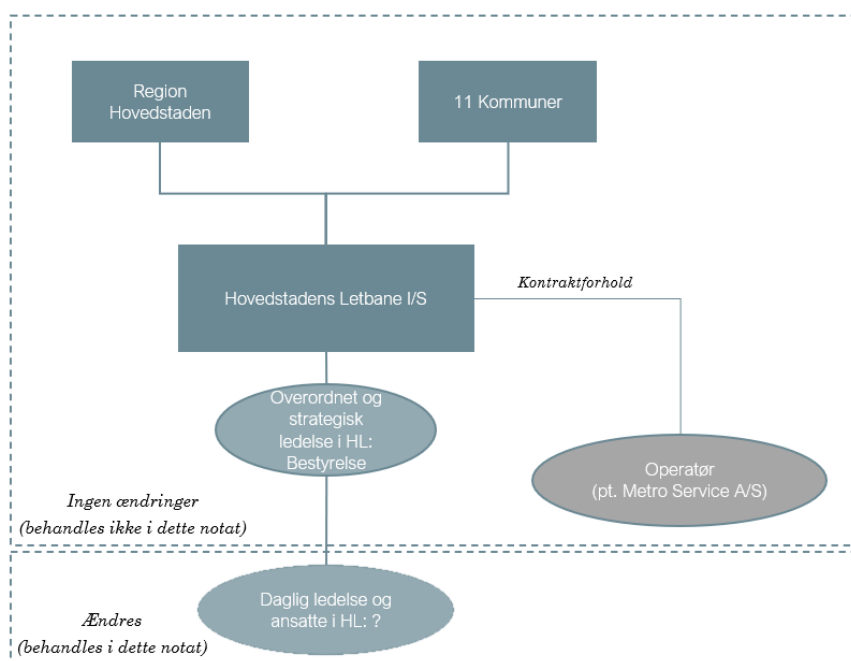
medarbejdere hos HL. HL anvender i dag forretningsførermodellen, idet direktion og ansatte er hos Metroselskabet I/S som forretningsfører.

**Selskabsmodellen** er karakteriseret ved, at der oprettes et driftselskab, der er ejet fuldt ud (100 %) af HL og Metroselskabet I/S (herefter "MS"), og som varetager anlægs- og driftsaktiviteter for både HL og MS.

Driftsmodellerne er valgt grundet HL's organisering og aktiviteter samt den hidtidige opgavevaretagelse med inddragelse af de mest sædvanlige organisationsformer i andre offentligt ejede virksomheder.

Uanset hvilken driftsmodel der måtte blive valgt, vil HL fortsat bestå som en selvstændig juridisk enhed i form af et interessentskab med de samme ejere som i dag og med en bestyrelse udpeget af ejerne. Det vil dog være naturligt i forbindelse med overgangen til drift for ejerne at overveje, om bestyrelsen også har de rette kompetencer og den rette sammensætning til at varetage den overordnede og strategiske ledelse af HL og letbanedriften. Disse forhold vil imidlertid ikke blive behandlet nærmere i dette notat.

Spørgsmålet om valg af driftsorganisation har således alene betydning for, hvem der udgør den daglige ledelse og de ansatte i HL. Dette kan illustreres som følger:



### 1.3 Metode og afgrænsning

Til brug for vores vurdering har vi gennemgået driftsmodellerne i øvrige offentligt ejede virksomheder. De pågældende offentligt ejede virksomheder er udvalgt, idet de på grund af deres ejerskab og/eller aktivitetsområder findes at have relevante snitflader til HL.

Vi har i den forbindelse taget udgangspunkt i offentligt tilgængeligt materiale, herunder bl.a. oplysninger i CVR-registret, årsrapporter og vedtægter for de pågældende virksomheder. Der tages som følge deraf forbehold for, at der kan være yderligere aftale- og organisationsforhold af betydning for vurderingen af de pågældende virksomheders forhold og dermed for vurderingen af en kommende driftsmodel for HL, som vi ikke har taget højde for.

I forbindelse med analysen af driftsmodeller er det fastlagt som en arbejdshypotese, at HL i en fremtidig model er egen part i indtægtsdelingen og deler takstkompetencen for standardbilletter i overensstemmelse med lov om trafikkselskaber § 6 a. Dette vil blandt andet tilgodese behovet for økonomisk gennemsigtighed i relation til den fremtidige økonomi relateret til letbanen.

### 1.4 Notatets opbygning

I notatet redegøres der i afsnit 3 for, hvilken driftsmodel der anvendes i andre offentligt ejede virksomheder.

Derefter behandles i afsnit 4 det retlige grundlag for driftsorganisationen i HL.

Endelig vurderes i afsnit 5.1 de tre udvalgte driftsmodeller set i forhold til de fastlagte behov samt modellernes anvendelse og udbredelse i andre offentligt ejede virksomheder og det retlige grundlag for driftsorganisationen i HL. Dernæst følger i afsnit 5.2 en redegørelse for øvrige udvalgte generelle behov i driftsfasen i form af behovet for lovændringer og vedtægtsændringer samt mulighederne og behovet for samarbejde med/ejerskab til virksomhederne DOT – Din Offentlige Transport I/S samt Rejsekort & Rejseplan A/S.

Som bilag til notatet er vedlagt følgende:

**Bilag 1:** Tids- og procesplan for implementering af driftsmodel (foreløbig)

**Bilag 2:** Oversigt over de væsentligste karakteristika og governancemodeller ved de offentligt ejede virksomheder behandlet i afsnit 3.

**Bilag 3:** Oversigt over fordele og ulemper ved de tre udvalgte modeller set i forhold til behovene ved valg af driftsmodel.

**Bilag 4:** Det retlige grundlag – udbudsret.

## 2. SAMMENFATTENDE VURDERING OG KONKLUSION

**Organisationsmodellen** er den mest sædvanlige og udbredte driftsmodel. Modellen ses i tilstrækkelig grad at opfylde de behov, som driftsmodellen skal varetage, og er derfor efter vores vurdering egnet til at arbejde videre med som driftsmodel for HL.

Modellen er særligt anvendelig grundet modellens opfyldelse af strukturelle behov i form af, at rollefordeling og ansvar er klar og entydig for både ejere, medarbejdere og passagerer, at ejerne og bestyrelsen har den fornødne direkte indflydelse på letbanedriften og vedligeholdelse af letbanen, at der er færrest mulige snitflader på forhold, der kan påvirke regulariteten af driften, og at driftsorganisationen er fremtidssikret. Modellen rummer visse udfordringer i forhold til de kompetencemæssige behov grundet den omstændighed, at der i udgangspunktet ikke er nogen medarbejdere i HL, og at der derfor skal opbygges de fornødne ressourcer og kompetencer i HL. Det er dog vores vurdering, at disse udfordringer bedst søges afdækket yderligere og mitigeret via en gradvis opbygning af organisationen også forud for driftsfasen, eksempelvis ved – efter nærmere aftale med Metroselskabet I/S (herefter ”MS”) – at overtage medarbejdere e.l. Uden at det dog ændrer på vores vurdering, er det samtidig vores vurdering, at modellen vil kræve visse omkostninger at etablere.

**Forretningsførermodellen** er efter vores vurdering egnet som driftsmodel, såfremt MS, Trafikselskabet Movia I/S (herefter ”Movia”) eller anden lignende organisation uden gennemførelse af et udbud kan udpeges til at varetage rollen som forretningsfører.

Henset til at MS hidtil har varetaget rollen som forretningsfører i HL, er det vores vurdering, at MS’ fortsatte varetagelse af rollen som forretningsfører vil være egnet som driftsmodel i HL, forudsat at MS kan varetage denne rolle uden gennemførelse af et udbud, og at der i den forbindelse kan fastlægges økonomiske rammer for MS’ varetagelse af rollen som forretningsfører, der er fornuftige for HL. En forudsætning for, at MS kan varetage rollen uden gennemførelse af udbud, er, at opgaven som forretningsfører fastlægges nærmere ved lov.

MS’ varetagelse af rollen som forretningsfører ses i sådanne tilfælde i tilstrækkelig grad at opfylde de behov, som driftsmodellen i HL skal varetage.

Modellen med MS som forretningsfører rummer efter vores vurdering visse udfordringer i forhold til de strukturelle behov, idet modellen er forbundet med flere snitflader og en mere uklar rollefordeling og ansvar for både ejere, medarbejdere og passagerer. Disse udfordringer ændrer dog efter vores vurdering ikke på, at modellen er egnet, idet der herved navnlig lægges vægt på, at medarbejderne i MS, HL’s

---

bestyrelse og HL's ejere over en årrække har opbygget erfaring med denne organisationsform og snitfladerne gennem hele anlægsfasen, herunder erfaring med håndtering og styring af langtidsbudgettet. Modellen er i øvrigt særligt anvendelig grundet den omstændighed, at modellen må forventes at sikre de fornødne kompetencer samt kontinuitet i forberedelsesfasen for driften og dermed en mere glidende overgang fra anlægsfase til driftsfase, hvilket vil indebære optimale forudsætninger for indledning af driftsstarten.

Til sammenligning er det vores vurdering, at Movias varetagelse af rollen som forretningsfører i mindre grad end i relation til MS opfylder de behov, som driftsmodellen i HL skal varetage. Movias varetagelse af rollen som forretningsfører er efter vores vurdering også egnet som driftsmodel navnlig grundet Movias viden og erfaring inden for ejerskab og kontraktstyring af jernbanevirksomhed i forbindelse med driften af lokalbanerne, der har visse fælles træk med letbanevirksomhed, samt med trafikstyring og trafikplanlægning. Men den særlige omstændighed, at MS har opbygget viden og erfaring fra anlægsfasen i HL samt har økonomisk erfaring med håndtering og styring af et langtidsbudget, bevirker efter vores vurdering, at en driftsorganisation med MS som forretningsfører har større fordele, navnlig i forhold til de kompetencemæssige behov i opstartsfasen og økonomiske behov i forhold til at sikre økonomisk gennemsigthed.

**Selskabsmodellen** opfylder efter vores vurdering i tilstrækkelig grad de behov, som driftsmodellen skal varetage, og er derfor egnet til at arbejde videre med som driftsmodel for HL. Det vil dog skulle vurderes nærmere, om dette også gør sig gældende for MS. Om end det på det foreliggende grundlag er vores vurdering, at der kan være mulighed for at etablere et driftselskab under MS og HL uden gennemførelse af et udbud, vil det dog også skulle vurderes nærmere, navnlig baseret på HL's og MS' respektive indflydelse i driftselskabet.

Modellen vil indebære en større kompleksitet ved etableringen set i forhold til de andre modeller. Dette skyldes, at Selskabsmodellen indebærer, at ikke alene HL's aktiviteter skal varetages i regi af et andet selskab, men også MS' aktiviteter. Modellen indebærer i højere grad end i dag og i højere grad end de øvrige modeller en samlet organisering af hovedstadens offentlige transport og bryder i en vis grad med opdelingen af aktiviteterne i to selskaber (MS og HL). Modellen kan derfor give anledning til overvejelser af mere principiel karakter.

\*\*\*

Der vil uanset valget af driftsmodel være behov for at indgå i et samarbejde med **Rejsekort & Rejseplan A/S** samt med **DOT – Din Offentlige Transport I/S** forud for, at HL overgår til drift. HL har i november 2021 indgået en tilslutningsaftale med Rejsekort & Rejseplan A/S. Virksomhedernes aktivitetsområder har dog en sådan betydning for HL i en driftsfase, at mulighederne for HL's indtræden som ejer i hhv.



Rejsekort & Rejseplan A/S og DOT – Din Offentlige Transport I/S bør afdækkes nærmere. HL's indtræden som ejer i virksomhederne vil kræve lovændringer. Der vil dog også som følge af overgangen til drift under alle omstændigheder skulle foretages øvrige lovændringer, jf. nærmere herom umiddelbart nedenfor.

\*\*\*

Uanset valget af driftsmodel vil der efter vores vurdering være behov for at foretage **lovændringer** i lov om letbane på Ring 3 § 5 og lov om Metroselskabet I/S og Udviklingsselskabet By & Havn I/S § 8, stk. 3. De pågældende bestemmelser relaterer sig alene til organiseringen og styringen af HL i anlægsfasen og bør således opdateres og tilpasses til den fremtidige driftsorganisation. Det vil derudover være hensigtsmæssigt, at der foretages ændringer i lov om trafikkselskaber § 6 a og § 7, stk. 3, samt evt. § 27.

Dertil kommer, at der i tilfælde af valg af organisationsmodellen er behov for etablering og opbygning af en (mindre) driftsorganisation i regi af HL inden den egentlige overgang til passagerdrift for at sikre en smidig overgang. Dette i sig selv medfører tillige et behov for opdatering og tilpasning af bestemmelserne i lov om letbane på Ring 3, således at de ændrede bestemmelser vedtages og kan træde i kraft på et tidligere tidspunkt end ved overgangen til drift i 2025, f.eks. et år forud for planlagt idriftsættelse. En sådan fleksibel og smidig tilgang vil tillige kunne tage højde for eventuelle forsinkelser i forbindelse med anlægget af letbanen.

\*\*\*

Der vil uanset valget af driftsmodel være behov for, at spørgsmålet om valg af driftsmodel **forelægges af bestyrelsen for interessenterne på et interessentskabsmøde**. Spørgsmålet bør forelægges, når der træffes beslutning om valg af driftsmodel og ikke først ved overgangen til driftsfasen. Senest i forbindelse med overgangen til driftsfasen vil det dog være nødvendigt at træffe beslutning om at foretage de fornødne vedtægtsændringer.

Sådanne **vedtægtsændringer** vil navnlig bestå i (i) at ændre vedtægternes punkt 10.1 og 11 omhandlende MS' nuværende rolle i forhold til HL og den omstændighed, at HL ikke har nogen medarbejdere samt (ii) at ændre vedtægternes punkt 5.1 omkring opdatering af betalingsplanen og fremtidige ændringer i betalingsplanen.

Endelig vil en overgang til en ny driftsmodel medføre ændringer i bestyrelsens forretningsorden, regnskabsinstruksen samt udarbejdelse af en ny direktionsinstruks og i tillæg hertil behov for opdatering og/eller udarbejdelse af øvrige drifts- og organisationsrelaterede retningslinjer, politikker mv.

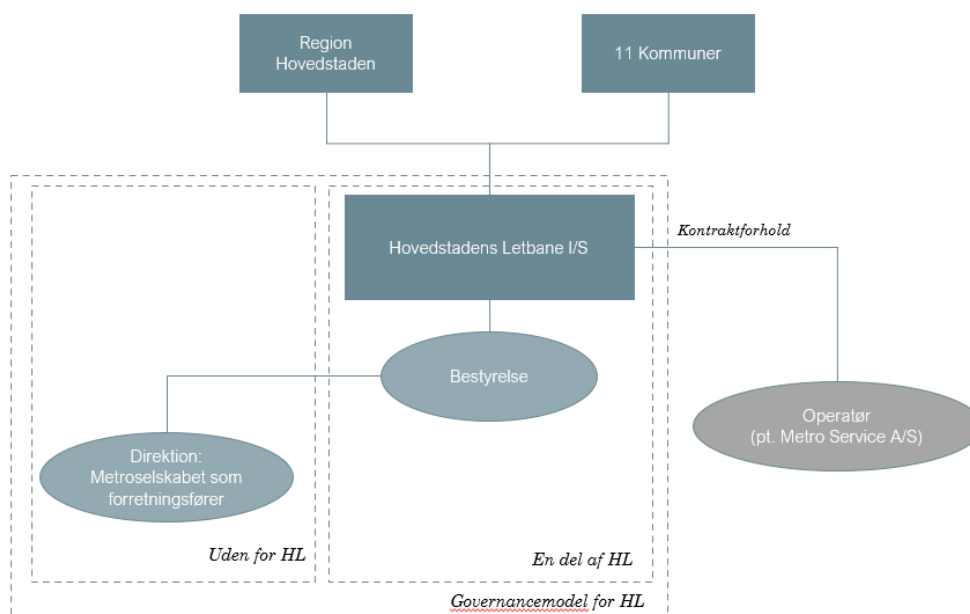
### 3. FAKTUM

#### 3.1 Hovedstadens Letbane I/S i dag

##### 3.1.1 Organisering

HL er et interessentskab, der er oprettet ved lov nr. 165 af 26. februar 2014 om letbane på Ring 3 (herefter "lov om letbane"). HL's formål er at forestå projektering, anlæg og drift af en letbane på Ring 3, herunder gennemførelse af forberedende arbejder.

HL ejes af Region Hovedstaden med 43% og af 11 kommuner, der til sammen ejer de resterende 57% af HL. Blandt kommunerne har Gladsaxe Kommune den største ejerandel på 12,60%, og Høje-Taastrup Kommune har den mindste ejerandel på 0,88%. HL ledes af en bestyrelse og en direktion, jf. § 5 i lov om letbane. Organisationen og ejerskabet til HL er illustreret nedenfor:



Bestyrelsen varetager HL's overordnede ledelse og fører herunder tilsyn med direktionens varetagelse af den daglige ledelse samt sikrer en forsvarlig organisation af HL's virksomhed.

Direktionen varetager den daglige ledelse af HL. Det er direktionen i MS, som tillige er direktion i HL, jf. lov om letbane § 5, jf. § 8, stk. 3, i lov nr. 551 af 6. juni 2007 om Metroselskabet I/S og Udviklings-selskabet By & Havn I/S. MS stiller de nødvendige medarbejdere og øvrige ressourcer til rådighed for varetagelse af HL's virksomhed, herunder til udførelse af administrations-, projekterings-, udbuds- og

kontraktopgaver vedrørende letbanen på Ring 3 og varetagelse af HL's gælds- og formueforvaltning, varetagelse af HL's langtidsbudget, herunder gælds- og formueforvaltning, samt øvrig styring af budgetposterne. HL har således ikke egne medarbejdere. HL betaler MS for varetagelsen af opgaverne for HL. Betalingen er kostprisbaseret og er nærmere reguleret i bekendtgørelse nr. 279 af 25. marts 2014 om afregning mellem Ring 3 Letbane I/S og Metroselskabet I/S.

Når letbanen er taget i brug til passagerdrift, er det op til bestyrelsen og HL's ejere at beslutte, hvem der skal varetage direktionsopgaven for interessentskabet og de nærmere rammer herfor.

### **3.1.2 Fremtidige driftsopgaver**

De forventede fremtidige opgaver, som HL's driftsorganisationen skal varetage, vil primært være relateret til drift af letbanen.

Den faktiske drift af letbanen vil blive varetaget af Metro Service A/S som ekstern driftsoperatør i overensstemmelse med den operatørkontrakt, der er blevet udbudt for en periode på 15 år. Metro Service A/S vil således stå for de praktiske forhold ved den daglige drift af letbanen.

HL's opgaver i relation hertil forventes således at blive varetagelse af rollen som infrastrukturforvalter, herunder sikre, at operatøren udfører sine opgaver i relation til drift og vedligeholdelse af letbanetog og infrastruktur i overensstemmelse med operatørens kontraktuelle forpligtelser samt i øvrigt at sikre driftsforholdene i relation til letbanen og operatøren. Dertil kommer, at det også må forventes at være en opgave i driftsorganisationen i forhold til at sikre passagervækst. I tillæg hertil er det forventningen, at sædvanlig driftsmæssig økonomistyring og -kontrol og rapportering vil skulle foretages, herunder i forhold til de enkelte ejere (Region Hovedstaden og de 11 kommuner) og deres økonomiske rammer. I relation til opgaver vedrørende økonomi og budgettering skal der løbende ske opfølgning på og beregning af langtidsbudgettet for HL, herunder i forhold til passagerprognoser, udsving i indtægter og udgifter samt fremtidige investeringer og reinvesteringer.

HL's opgaver vil i øvrigt bestå i samarbejde med øvrige interessenter i den offentlige, kollektive trafik, herunder Movia, DSB, MS, Rejseplan & Rejsekort A/S og DOT – Din Offentlige Transport I/S i forhold til trafikplanlægning, takstfastsættelser, indtægtsdeling, udstede billetter, markedsføring, kommunikation mv.

Det må tillige forventes, at både reinvesteringer i relation til opgraderinger af letbanen og udvidelser af letbanen kan blive aktuelle. Dette vil bl.a. kunne indebære behov for at foretage nærmere analyser, gennemføre yderligere udbud og kontraktstyring i forbindelse med yderligere anlægsarbejder.

Baseret på erfaringer fra Aarhus Letbane og Odense Letbane kombineret med letbanens størrelse, vil HL skulle beskæftige et vist antal medarbejdere for at sikre tilstrækkelig varetagelse af ovennævnte driftsopgaver.

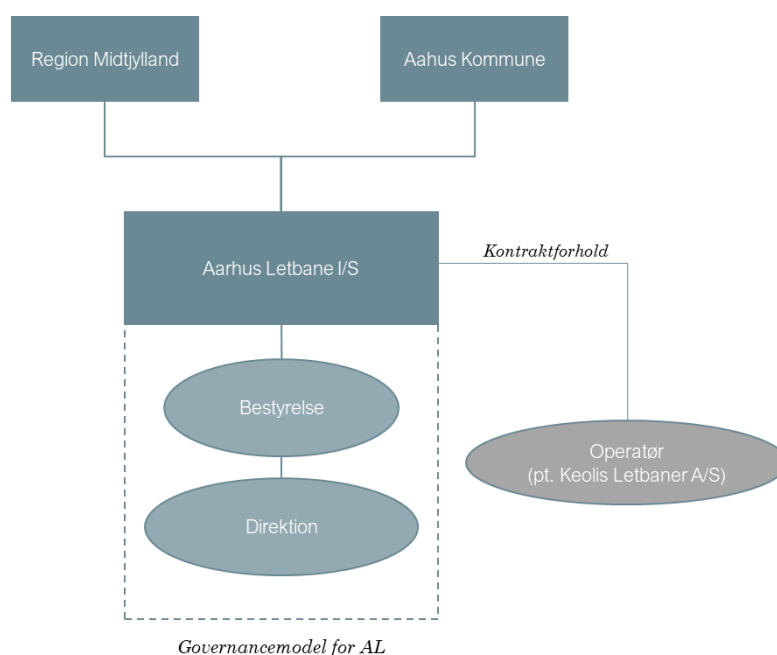
### 3.2 Andre relevante virksomheder

#### 3.2.1 Aarhus Letbane I/S

Aarhus Letbane I/S (herefter "AL") er et interessentskab, der er oprettet ved lov nr. 432 af 16. maj 2012 om Aarhus Letbane (herefter "lov om Aarhus letbane"). AL forestår anlæg, drift og vedligeholdelse af Aarhus Letbane samt anden virksomhed, som har en naturlig forretningsmæssig sammenhæng med letbaneaktiviteterne.

AL ejes af Aarhus Kommune med 87,7% og af Region Midtjylland med 12,3%.

AL ledes af en bestyrelse og en direktion, jf. § 5 i lov om Aarhus Letbane. Organisationen og ejerskabet til AL er illustreret nedenfor:



Det følger af interessentskabskontrakten for AL, at bestyrelsen varetager den overordnede ledelse i AL og herunder fører tilsyn med direktionens varetagelse af den daglige ledelse samt sikrer en forsvarlig organisation af AL's virksomhed.

Det følger videre af interessentskabskontrakten for AL, at direktionen varetager den daglige ledelse. Direktionen består af en direktør, som ansættes af bestyrelsen efter forudgående orientering af Aarhus Kommune og Region Midtjylland.

Ifølge oplysninger fra CVR-registret har AL i 2020-2021 haft mellem 32 og 37 medarbejdere svarende til 21-28 årsværk. De pågældende medarbejdere er alle direkte ansatte i virksomheden. Det samme var tilfældet i 2020. AL varetager opgaver i relation til drift af letbanen, herunder infrastrukturforvaltning, samt drift og vedligehold af køretøjer og infrastruktur.

Opgaver vedrørende trafikplanlægning, kundevedt information og markedsføring, billetsystemer samt takstfastsættelse varetages af trafikskabet i Midtjylland, Midttrafik I/S oprettet i henhold til lov om trafikskaber. Midttrafik I/S varetager ligeledes lovbundne opgaver vedrørende planlægning af buskørsel og handicapkørsel. Medarbejderne i AL ses at være organiseret i fire enheder, henholdsvis administration, sikkerhed & kvalitet, infrastruktur samt drift & materiel.

Ovenstående fordeling af opgaver relaterer sig til driften af letbanen i Aarhus.

For så vidt angår strategisk planlægning i forbindelse med at udvikle og udbygge letbanen i Aarhusområdet, varetages sådanne opgaver af forummet "Letbanesamarbejdet". Dette arbejde omfatter også letbanens sammenhæng med trafikterminaler, Parker & Rejs-anlæg, regional og lokal busstrafik samt de statslige banestrækninger og udbygning heraf. Letbanesamarbejdet er et aftalebaseret samarbejde med kommunerne Aarhus, Favrskov, Norddjurs, Odder, Randers, Silkeborg, Skanderborg og Syddjurs som deltagere. Derudover deltager Region Midtjylland og trafikskabet Midttrafik I/S i samarbejdet. Sekretariatsbetjeningen af Letbanesamarbejdet ligger hos Midttrafik I/S.

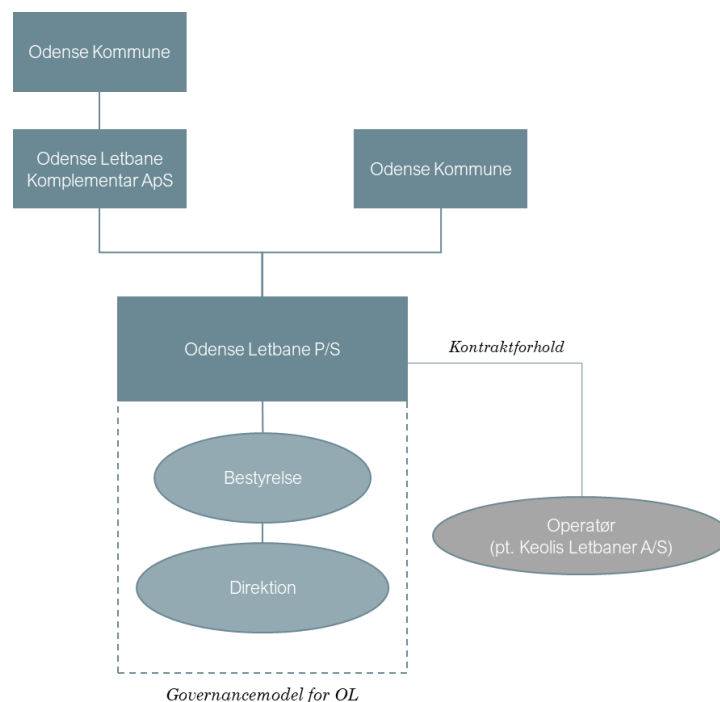
AL har indgået en operatørkontrakt med Keolis Letbaner A/S, som omfatter kørsel med letbanekøretøjer, styring af letbanens signalsystemer og rengøring af letbanekøretøjerne.

### **3.2.2 Odense Letbane P/S**

Odense Letbane P/S (herefter "OL") er et partnerselskab (kommanditaktieselskab), der er oprettet ved lov nr. 151 af 18. februar 2015 om Odense Letbane (herefter "lov om Odense letbane"). Odense Letbane Komplementar ApS er komplementar i kommanditselskabet. Både OL og Odense Letbane Komplementar ApS er ejet 100% af Odense Kommune.

OL forestår projektering, anlæg og drift af Odense Letbane, som gik i drift den 28. maj 2022.

OL ledes af en bestyrelse og en direktion, jf. § 8 i lov om Odense Letbane. Organisationen og ejerskabet til OL er illustreret nedenfor:



Det følger videre af vedtægterne for OL, at bestyrelsen ansætter en direktion bestående af et til tre medlemmer til at varetage den daglige ledelse. Det fremgår endvidere af OL's årsregnskab for 2021, at direktionen pr. 1. marts 2022 består af i alt tre direktører.

Det følger af årsregnskabet for OL for 2021, at driftsorganisationen ved kommerciel driftsstart i foråret 2022 vil bestå af ni fastansatte, der skal varetage den daglige drift, herunder sikre at underleverandørerne opfylder de kontraktlige mål og samarbejdet med Odense Kommune, myndigheder m.fl. Herudover vil fem projektansatte medarbejdere videreføre og afslutte anlægsprojektet frem til sommeren 2022. Sidst følger det af årsregnskabet for 2021, at OL sammen med operatøren Keolis Letbaner A/S skal sikre en stabil drift og vedligeholdelse af letbanen. Der skal i den forbindelse sikres en glidende overgang af viden fra anlægsselskab til driftsselskab, mens selve overdragelsen sker samtidig med driftsstarten.

Det følger af byrådsmødereferatet af 23. august 2017 for Odense Kommune, at OL varetager opgaver i relation til drift af letbanen, herunder antager driftsoperatør via udbud og kontraktstyring. Opgaver vedrørende billetsystemer samt takstfastsættelse varetages af trafikskabet på Fyn, FynBus I/S, oprettet i henhold til lov om trafikskaber. FynBus I/S varetager ligeledes lovbundne opgaver vedrørende planlægning af buskørsel for Region Syddanmark og de ni kommuner på Fyn og Langeland.

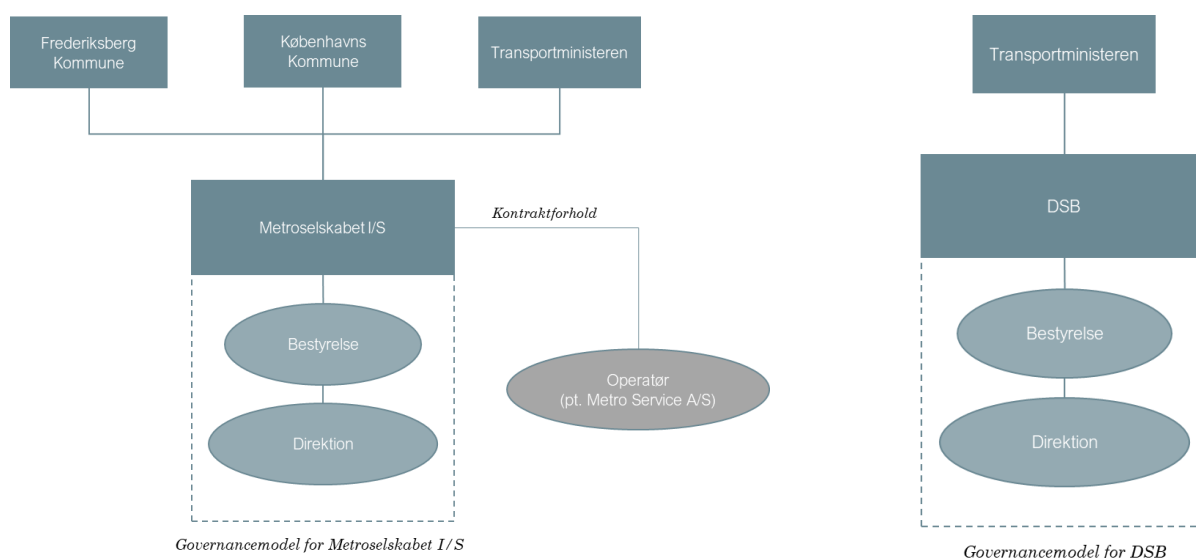
Det følger videre af byrådsmødereferaterne, at OL og FynBus I/S indgår i en tæt dialog med henblik på at sikre en stabil og effektiv drift.

OL har indgået en operatørkontrakt med Keolis Letbaner A/S, som omfatter kørsel med letbanekøretøjer, styring af letbanens signalsystemer, rengøring og vedligehold af letbanekøretøjerne og vedligeholdelse af infrastrukturen.

### 3.2.3 Øvrige virksomheder

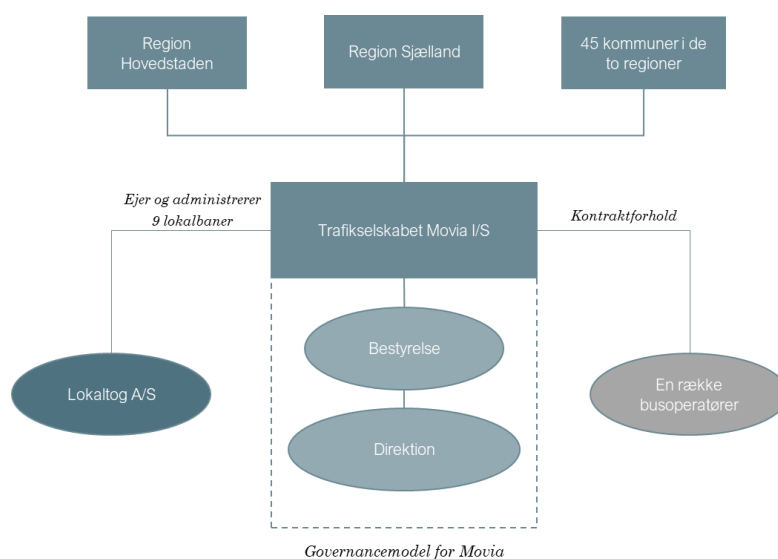
Den sædvanlige governancemodell i øvrige virksomheder, der, for så vidt angår ejerskab og/eller aktiviteter, har en vis tilknytning til/relevans for HL's ejerskab og aktiviteter, ses at være organisationsmodellen, hvorved forstås, at de pågældende enheder er organiseret med en sædvanlig organisation bestående af en bestyrelse, direktion og øvrige medarbejdere.

Der kan i den forbindelse henvises til øvrige enheder på trafikområdet, herunder eksempelvis **DSB** og **Metroselskabet I/S** (MS). Begge enheder er i henhold til deres respektive love etableret som henholdsvis en selvstændig offentlig virksomhed (SOV) og et interessentskab (I/S). Begge enheder anvender en organisationsmodel, der indebærer en sædvanligt opbygget organisation med egne ansatte og direktioner i forhold til deres respektive opgaver. Organisationen og ejerskabet til MS og DSB er illustreret nedenfor.



Ligesom det er tilfældet for AL og OL, varetager en operatør af metroen (Metro Service A/S) via en kontrakt med MS opgaver vedrørende drift og vedligeholdelse af metroen.

**Trafikselskabet Movia I/S** (Movia) er stiftet af Region Hovedstaden, Region Sjælland og samtlige kommuner i de to regioner, bortset fra Bornholms Regionskommune. Movias formål er at varetage en række opgaver inden for blandt andet offentlig servicetrafik, individuel handicapkørsel og privatbaner, jf. § 5 i lov om trafikselskaber. Trafikselskabet Movia I/S anvender en organisationsmodel, der består af en sædvanlig bestyrelse, direktion samt egne ansatte til at udføre og realisere virksomhedens opgaver og formål. Organisationen og ejerskabet er illustreret nedenfor:



Som trafikselskab på Sjælland administrerer Movia tillige en række lokalbaner. Movia administrerer således følgende lokalbaner på Sjælland: Østbanen, Tølløsebanen, Odsherredsbanen, Lollandsbanen, Nærumbanen, Frederiksværkbanen, Lille Nord, Hornbækbanen og Gribskovbanen.

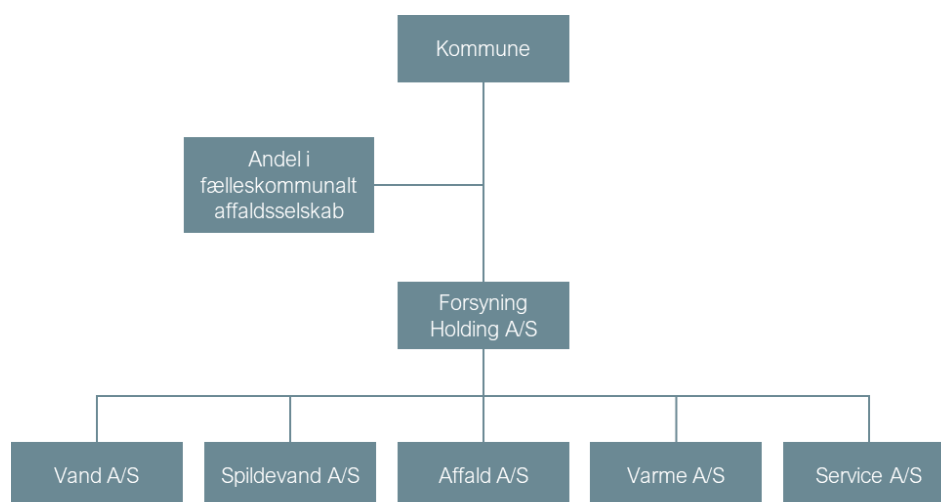
Lokalbanerne føder ind til det statslige jernbanenet og er ejet og drevet af Lokaltog A/S, som primært er ejet af Movia. Region Hovedstaden og Region Sjælland finansierer driften af lokalbanerne og træffer i den forbindelse beslutning om serviceniveauet. Det er desuden regionerne, der finansierer og beslutter store infrastrukturprojekter på lokalbanerne. Movia har indgået otteårige kontrakter med Lokaltog A/S om drift af togkørsel i Region Sjælland og Region Hovedstaden.

Movia har i øvrigt indgået en lang række operatørkontrakter med busselskaber, herunder eksempelvis Arriva Danmark A/S, Keolis Danmark A/S, Kruse A/S, Vikingbus Danmark A/S mv. vedrørende varetagelse af busdriften i regionerne.



Øvrige virksomheder, der er offentligt ejede, findes navnlig inden for **forsyningssektoren**, der omfatter virksomheder, der leverer el, vand og gas og håndterer affald og rensning af spildevand til forbrugere og virksomheder. Virksomhederne er etableret som aktieselskaber ejet af én eller flere kommuner.

Den typiske koncernoversigt og ejerskab er illustreret nedenfor:



*Eksempel på typisk governancemodel for forsyningssektorskonsern*

Baggrunden for opdelingen af aktiviteter (vand, spildevand, affald og varme) i separate selskaber er lovgivningsmæssige krav om selskabsretlig adskillelse samt øvrige regulatoriske forhold.

I mange forsyningskoncerner er der (som det fremgår) etableret et serviceselskab (navngivet "Service A/S"), hvor alle koncernens medarbejdere er ansat, og hvor serviceselskabet udfører opgaver efter en Service Level Agreement for de øvrige forsyningssekskaber i koncernen mod vederlag. De pågældende medarbejdere er således ansat i serviceselskabet og er ikke kommunalt ansatte.

Som eksempel på en kommunal forsyningssekskabskoncern kan nævnes koncernen Frederiksberg Forsyning A/S ejet af Frederiksberg Kommune. Frederiksberg Forsyning A/S er således et holdingselskab etableret med en række forsyningssekskaber og et serviceselskab som datterselskaber. Serviceselskabet (Frederiksberg Forsyning Serviceselskab A/S) har aktuelt ca. 150 ansatte.

Også i større koncerner som f.eks. HOFOR (Hovedstadens Forsyningssekskab), der står for forsyning af bl.a. vand, spildevandsafledning og fjernvarme i en række kommuner, og hvor i alt otte kommuner ejer de dele af koncernen, der står for forsyning af vand og spildevandsafledning, er der etableret et serviceselskab (HOFOR A/S) med mere end 1.000 ansatte. Forskellige dele af HOFOR's koncern har forskellige

ejerkommuner. Københavns Kommune er således ene-ejer af dele af koncernen, mens Københavns Kommune alene ejer en majoritet af aktierne i øvrige dele af koncernen. HOFOR A/S leverer imidlertid ydelser til alle virksomheder inden for koncernen.

De virksomheder, der er etableret med et serviceselskab, anvender som udgangspunkt organisationsmodellen, men har samtidig visse karakteristika, der minder om selskabsmodellen, idet serviceselskabet er den eneste virksomhed, der reelt har ansatte, og leverer ydelser til alle virksomheder inden for koncernen.

I alt 10 jyske forsyningsselskaber (Favrskov Forsyning A/S, Mariagerfjord Vand A/S, Morsø Forsyning A/S, Samsø Spildevand A/S, Syddjurs Spildevand A/S, Thisted Vand Service A/S, Vandmiljø Randers A/S, Vesthimmerland Forsyningsservice A/S, Rebild Vand og Spildevand A/S og Skanderborg Forsyning A/S) har sammen etableret selskabet Forsyningsservice A/S. Selskabet leverer ydelser til forsyningsselskabet i form af arbejdsmiljø, GDPR, indkøb og udbud og betaler for ydelserne efter en fordelingsnøgle, der tager udgangspunkt i det enkelte forsyningsselskabs behov.

Som det fremgår af ovennævnte illustration, varetages dele af affaldsområdet typisk uden for den kommunale holdingstruktur som et fælleskommunalt affaldsselskab efter kommunestyrelseslovens § 60. Sådanne affaldsselskaber er i langt de fleste tilfælde organiseret som interessentskaber (I/S) mellem de deltagende kommuner. De affaldsselskaber, der er organiseret som interessentskaber, driver ofte store forbrændingsanlæg. Eksempler herpå er I/S Vestforbrænding og I/S Amager Ressourcecenter (tidligere I/S Amagerforbrænding).

I/S Vestforbrænding er således ejet af i alt 19 sjællandske kommuner og er etableret med en bestyrelse og direktion samt egne ansatte. I/S Amager Ressourcecenter er ejet af fem sjællandske kommuner, herunder Frederiksberg Kommune og Københavns Kommune, og er tilsvarende etableret med en bestyrelse og direktion samt egne ansatte. Begge virksomheder anvender organisationsmodellen.

Inden for det kommunale område findes der i øvrigt en række samarbejder mellem kommunerne – navnlig inden for teknik- og miljøområdet<sup>1</sup>. Samarbejderne indgås typisk som kommunale fællesskaber inden for rammerne af kommunestyrelseslovens § 60<sup>2</sup>. Der er ud over samarbejde om nogle af de investerings-tunge områder som forsyning og affaldshåndtering, jf. ovenfor, lang tradition for også at samarbejde om andre områder såsom veje, vedligeholdelse af grønne områder og kollektiv trafik. På nogle af de opgaveområder, som kommunerne varetager, er der stordriftsfordele knyttet til at samle hele opgaveløsningen eller udvalgte funktioner i store enheder, der kan varetage opgaven for flere kommuner. Kortlægningen

---

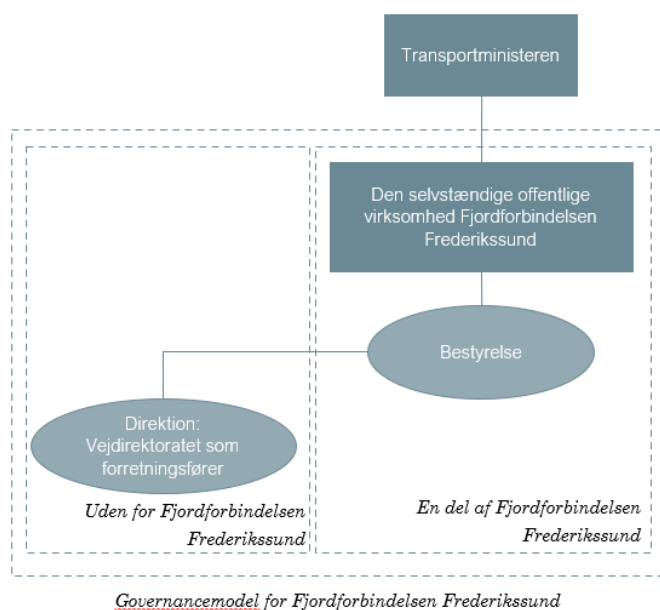
<sup>1</sup> Se nærmere herom i KL's rapport, De samarbejdende kommuner, 1. udgave, 2018: [de-samarbejdende-kommuner.pdf \(kl.dk\)](#)

<sup>2</sup> Lbkg. nr. 47 af 15. januar 2019 om kommunernes styrelse.

viser, at muligheden for at realisere disse gevinster er en væsentlig bevæggrund for samarbejde i mange tilfælde.

Selskabsmodellen kendes i øvrigt (i hvert fald i en vis udstrækning) inden for det private marked, når ikke-koncernforbundne virksomheder indgår i joint ventures for at samle ressourcer med henblik på at opnå et specifikt mål. Hensigten med at indgå i et joint venture vil typisk være, at de involverede parter ønsker at drage nytte af hinandens styrker og fordele. Det kan fx være, at parterne ønsker at ekspandere til et nyt marked eller at udvikle et nyt produkt, og at dette kun kan opnås ved at samarbejde med andre. Virksomhederne i samarbejdet deler omkostninger, overskud og tab og har et fælles ansvar derfor.

Der er et eksempel på en anden virksomhed, som anvender en forretningsførermodel. Denne model kendes således fra den selvstændige offentlige virksomhed **Fjordforbindelsen Frederikssund** (nu under solvent likvidation). Modellen er primært kendetegnet ved at have en anden driftsmodel, hvor ledelsen og driften af organisationen i et vist omfang varetages af en anden part. Driftsmodellen for den selvstændige offentlige virksomhed Fjordforbindelsen Frederikssund er illustreret nedenfor:



Før Fjordforbindelsen Frederikssund gik i solvent likvidation, varetog Vejdirektoratet som forretningsfører den daglige ledelse og driften af virksomheden, jf. § 10, stk. 5, i lov om en ny fjordforbindelse ved Frederikssund (lov nr. 1519 af 27. december 2014). Virksomheden har således ikke egne ansatte, idet Vejdirektoratet i henhold til lovens § 10, stk. 7-8, er forpligtet til at stille det nødvendige antal medarbejdere og øvrige ressourcer til rådighed for virksomheden til varetagelse af Fjordforbindelsen Frederikssunds virksomhed, herunder til administrations-, projekterings-, udbuds- og kontraktopgaver, samt til

varetagelse af Fjordforbindelsen Frederikssunds gælds- og formueforvaltning, mod at Fjordforbindelsen Frederikssund betaler Vejdirektoratet for opgavevaretagelsen baseret på kostpris.

Fjordforbindelsen Frederikssund er som virksomhed ejet 100% af Den Danske Stat ved Transportministeriet. Vejdirektoratet er en del af Transportministeriet.

Denne driftsmodel minder om den måde, som HL er organiseret på i dag, hvor MS er forretningsfører og derved varetager den daglige drift af HL, jf. herom nærmere afsnit 3.1, dog med den forskel, at ejer kredsen i MS er en anden end ejerkredsen i HL.

### 3.3 Sammenfatning

I Bilag 2 opsummeres de væsentligste karakteristika og governancemodeller ved de respektive virksomheder.

På baggrund af vores gennemgang af de offentligt ejede virksomheder Aarhus Letbane I/S, Odense Letbane I/S, DSB, Metroselskabet I/S, Trafikselskabet Movia I/S, virksomheder inden for den kommunale forsyningssektor, herunder Frederiksberg Forsyning A/S, HOFOR (Hovedstadens Forsyningsselskab) Forsyningservice A/S, I/S Vestforbrænding, I/S Amager Ressourcecenter og Fjordforbindelsen Frederikssund (nu under solvent likvidation), kan det konstateres, at *organisationsmodellen* er mest udbredt.

Dette gør sig både gældende i forhold til den branchespecifikke aktivitet (letbane-, metro-, tog- og busdrift). Organisationsmodellen er således den mest almindelige model, når virksomheder har til opgave at drifte større projekter, herunder varetage opgaver relateret til samfundskritisk infrastruktur.

Organisationsmodellen, som er anvendt i de pågældende virksomheder, indebærer, at virksomheden har egen bestyrelse, at bestyrelsen selv ansætter den daglige ledelse (direktionen) internt i organisationen, og at virksomhedens sædvanlige driftsaktiviteter varetages af virksomhedens ansatte. Antallet af ansatte i virksomheden vurderes løbende af virksomhedens ledelse.

Det kan dog samtidig konstateres, at en hybrid af organisationsmodellen og selskabsmodellen er anvendt inden for forsyningssektoren i den forstand, at alle medarbejdere er ansat i et serviceselskab, der leverer ydelser til andre virksomheder. Grunden til, at der må siges at være tale om en hybrid mellem de to modeller er, at der oftest er tale om levering af ydelser inden for en koncern frem for et joint venture mellem forskellige offentlige enheder.

## 4. DET RETLIGE GRUNDLAG

### 4.1 Lov om letbane på Ring 3

Som beskrevet i afsnit 3.1 ovenfor er HL oprettet ved lov. Loven er senest ændret ved lov nr. 1564 af 18. december 2018 om ændring af lov om letbane på Ring 3 (om Transport-, bygnings- og boligministerens udtræden af HL).

Loven fastlægger, hvilke regler der skal gælde for HL (tidligere Ring 3 Letbane I/S), herunder interessentskabets formål, som er at projektere, anlægge og drive en letbane på Ring 3.

Efter transportministerens udtræden primo 2019, ejes HL af Region Hovedstaden med 43%, Lyngby-Taarbæk Kommune med 12,52%, Gladsaxe Kommune med 12,60%, Herlev Kommune med 6,71%, Rødovre Kommune med 2,01%, Glostrup Kommune med 7,18%, Albertslund Kommune med 3,23%, Brøndby Kommune med 4,18%, Høje-Taastrup Kommune med 0,88%, Hvidovre Kommune med 0,92%, Vallensbæk Kommune med 3,15% og Ishøj Kommune med 3,62%.

Som beskrevet i afsnit 3.1 er direktionen i MS tillige direktion i HL, indtil letbanen tages i brug til passagerdrift, idet dette er fastsat ved lov, jf. § 5, stk. 1, i lov om letbane, jf. § 8, stk. 3, i lov nr. 551 af 6. juni 2007 om Metroselskabet I/S og Udviklingselskabet By & Havn I/S. Af lovens § 5, stk. 3, følger det endvidere, at MS stiller de nødvendige medarbejdere og øvrige ressourcer til rådighed for varetagelse af HL's virksomhed, herunder til udførelse af administrations-, projekterings-, udbuds- og kontraktopgaver vedrørende letbanen på Ring 3 og varetagelse af HL's gælds- og formueforvaltning. HL betaler i henhold til lovens § 5, stk. 4, MS for at varetage de nævnte opgaver baseret på kostpris.

Ovennævnte bestemmelser blev indført ved etableringen af HL, hvor Den Danske Stat ved Transportministeriet ejede 40% af virksomheden, og de resterende 60% var ejet af de nuværende ejere (Region Hovedstaden og de 11 kommuner).

MS lovbundne opgave som direktion for HL, herunder at stille de nødvendige medarbejdere og øvrige ressourcer til rådighed for den daglige drift, ophører dermed, når letbanen tages i brug til passagerdrift. Det er herefter op til bestyrelsen og ejerne i HL at beslutte, hvem der skal varetage direktionsopgaven og driften for/i interessentskabet. I den forbindelse følger det videre af bemærkningerne til § 5 i lov om letbane (lovforslag nr. 65 af 13. november 2013), at samarbejdet med MS kan fortsætte, men at dette i givet fald skal ske på almindelige forretningsmæssige vilkår.

## 4.2 Interessentskabet som virksomhedsform

HL er etableret som et interessentskab.

Interessentskabet udgør en fleksibel virksomhedsform, hvor interessenterne i friere grad kan tilrettelægge virksomhedens ledelse, organisering, opgaver mv., idet virksomheden ikke er omfattet af selskabslovens regler. For eksempel følger det af selskabslovens § 111, at der for kapitalselskaber skal vælges mellem to faste ledelsesstrukturer, som er henholdsvis en bestyrelse og en direktion eller et tilsynsråd og en direktion. Virksomhedsformen er dog samtidig karakteriseret ved, at ejerne hæfter personligt, uden begrænsning og solidarisk for virksomhedens forpligtelser, jf. herved også Noe Munck i *Selskabsformerne*, 7. udg., 2014, side 72 ff.

## 4.3 Lov om trafikskaber

Lov om trafikskaber er en del af kommunalreformen og er således et led i udmøntningen af den daværende regerings aftale fra juni 2004 med Dansk Folkeparti om en strukturreform og den efterfølgende aftalte udmøntningsplan fra september 2004. Aftalen indebar, at der blev gennemført en kommunalreform, som grundlæggende ændrede rammerne for varetagelsen af de offentlige opgaver og den offentlige service i Danmark.

Det følger herefter af § 1 i lov om trafikskaber, at hvert regionsråd etablerer et eller flere trafikskaber. I Region Sjælland og Region Hovedstaden oprettedes dog ét samlet trafikskab, som i dag er Movia.

Videre følger det af bemærkninger til § 1 i lov om trafikskaber (lovforslag nr. 83 af 24. februar 2005), at alle kommuner skal deltage i et trafikskab, og at ingen kommune kan deltage i mere end ét trafikskab.

Loven regulerer trafikskabernes opgaver, som bl.a. vedrører offentlig servicetrafik samt fastsættelse af takster og billetteringssystemer. Takstkompetencen for standardbilletter inden for trafikskabet på Sjællands geografiske område deles af Movia, MS og de jernbanevirksomheder, der udfører offentlig servicetrafik på kontrakt med staten inden for Movias geografiske område, jf. lovens § 6 a.

Movia kan efter aftale med HL varetage opgaver vedrørende driften af letbanen, jf. § 5, stk. 13, i lov om trafikskaber. Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår det, at HL således ved en aftale med trafikskabet på Sjælland vil kunne *"overlade trafikøberansvaret på Letbanen på Ring 3 til trafikskabet, således at trafikskabet skal stå for udbud af letbanetrafikken"*, jf. de specielle bemærkninger til bestemmelsen i lovforslag nr. 102 af 13. januar 2016.

#### 4.4 Udbudsret

Ordregivende myndigheder er underlagt udbudsreglerne, når myndighederne indgår gensidigt bebyr-dende kontrakter om anskaffelse af varer, tjenesteydelser eller bygge- og anlægsarbejder. Når kontrak-terne overstiger tærskelværdierne, er det klare udgangspunkt, at kontrakterne skal konkurrenceudsæt-tes, hvormed forstås, at kontrakterne skal i udbud. Udbudsreglerne fastlægger herved procedurerne for offentlige indkøb, så der gennem en effektiv konkurrence opnås den bedst mulige udnyttelse af offentlige midler.

I visse tilfælde kan ordregivende myndigheder undlade at sende opgaver og kontrakter i udbud, selvom tærskelværdien for den pågældende kontrakt eller opgave er overskredet. Dette vil eksempelvis være tilfældet, såfremt opgaver/kontrakter overdrages efter *reglerne om in-house-ydelser, horisontale samar-bejder, henlæggelse af opgaver ved lov*, som *eksklusiv rettighed* eller ved *tildeling af aftale til tilknyttede virksomheder eller et joint venture*. Muligheden for at anvende disse undtagelser beror i sidste ende på en konkret vurdering.

For så vidt angår reglerne om *in-house-ydelser*, skal det særligt fremhæves, at udbudsreglerne son-drer mellem ”klassisk in-house” og ”udvidet in-house”. Reglerne er karakteriseret ved, at aftaler indgås mel-lem forskellige enheder i samme juridiske person eller koncern, herunder hvor den udførende enhed kon-trolleres af den ordregivende myndighed.

Reglerne om *horisontale samarbejder* er karakteriseret ved, at der indgås et kontraktuelt samarbejde mellem to ordregivende myndigheder, hvor det kontraktuelle samarbejde skal opfylde nærmere betingel-ser.

*Henlæggelse af opgaver ved lov* eller som *eksklusiv rettighed* er karakteriseret ved, at opgaven/kontrakten fastlægges og udføres med hjemmel i en lov, eller ved, at den ordregivende myndighed er tildelt en lovbe-stemt eksklusiv rettighed. Reglerne er fastsat ud fra praksis, og der er således en vis usikkerhed forbun-det med reglernes anvendelsesområde.

Endelig kan opgaver tildeles ved en *aftale til tilknyttede virksomheder* eller et *joint venture*. Der stilles nærmere betingelser for, hvornår der er tale om hhv. ”tilknyttede virksomheder” eller et ”joint venture”, herunder i form af hhv. bestemmende indflydelse eller oprettelse af en særskilt enhed.

Der henvises til notatets **bilag 4** for en nærmere beskrivelse af ovennævnte, herunder ovennævnte mu-ligheder for at undlade at sende opgaver og kontrakter i udbud.

Spørgsmålet om, hvorvidt der er mulighed for at undlade at sende opgaver og kontrakter i udbud, har særlig relevans for forretningsførermodellen, hvor der som udgangspunkt indgås en gensidigt bebyrdende aftale mellem HL som ordregivende myndighed og forretningsføreren.

## 5. ANALYSE AF DRIFTSMODELLER

### 5.1 Valg af model

#### 5.1.1 *Forudsætninger og behov*

En fremtidig driftsorganisation i HL skal så vidt muligt understøtte de strukturelle, kompetencemæssige og økonomiske behov, der er til en fremtidig driftsmodel, og som der er redegjort for i afsnit 1.1 ovenfor.

Valget af driftsmodel skal desuden ske i lyset af de samarbejder med tredjeparter, som HL har behov for at indtræde i/være en del af ved overgang til drift i HL. I den forbindelse kan følgende forudsætninger lægges til grund uanset valget af organisationsmodellen, forretningsførermodellen eller selskabsmodellen som driftsmodel:

- **Movia, MS og de jernbanevirksomheder, der udfører offentlig servicetrafik på kontrakt med staten**, fastsætter taksterne for den kollektive trafik, herunder for Ring 3 letbane, i henhold til lov om trafikkselskaber, jf. lovens § 6 a. Der henvises herved til, at parterne senest den 2. december 2019 har indgået aftale om det nærmere grundlag for fastsættelse af taksterne i regi af DOT – Din Offentlige Transport I/S (herefter ”DOT”). Det betyder, at HL og dets ejere (de 11 kommuner og Regionen Hovedstadens) ikke har direkte indflydelse på taksterne, medmindre lovbestemmelsen ændres i overensstemmelse med arbejdshypotesen, jf. afsnit 1.3, hvorved HL opnår takstkompetence i fællesskab med de øvrige, jf. herom nærmere afsnit 5.2.3
- **DOT** varetager kundevendte aktiviteter, herunder billetsalg, kundeservice, hittegodsadministration, rejseregler, trafikinformation, markedsføring, kommunikation mv. i relation til det kollektive trafiksystem på Sjælland, jf. lov om trafikkselskaber § 7, stk. 3. Målet er, at passagererne oplever den kollektive trafik som én integreret løsning uanset valg af transportmiddel, således at der er én afsender af køreplaner, billetsystem og passagerinformation. Herudover koordinerer DOT takstfastsættelse og indtægtsdeling.

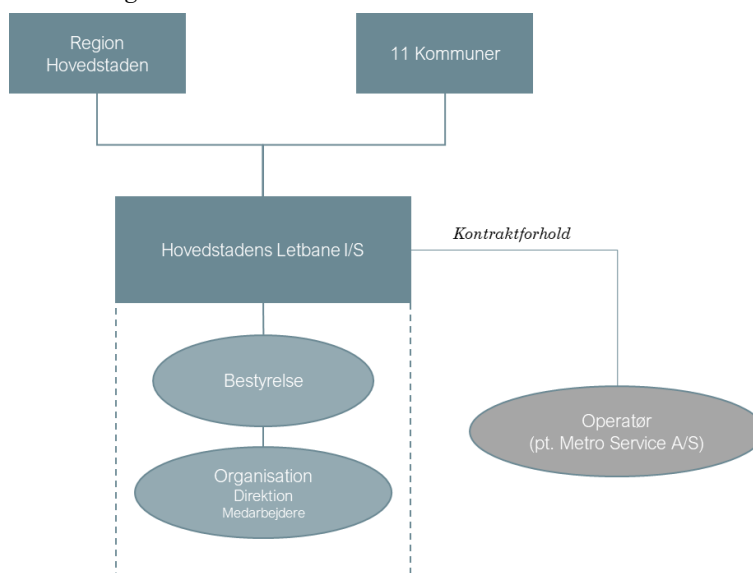


- **Rejsekort & Rejseplan A/S** driver og udvikler et elektronisk rejseplansystem for oplysning om rejsetider, rejseplanlægning og priser mv. og et elektronisk rejsekortsystem for billettering og betaling mv., som ligeledes skal anvendes på letbanen på Ring 3.<sup>3</sup>

### 5.1.2 Organisationsmodellen

Organisationsmodellen er nærmere beskrevet i afsnit 1.2 ovenfor. Det fremgår heraf, at organisationsmodellen indebærer, at HL etablerer sin egen driftsorganisation bestående af en direktion og egne ansatte (i modsætning til den nuværende organisation, hvor direktion og ansatte er hos MS).

Modellen kan skitseres som følger:



Fordelene ved modellen er bl.a., at det er en velafprøvet og udbredt model, som navnlig finder anvendelse ved etablering af driftsorganisationer, der har en vedvarende karakter, idet de driftsopgaver, der skal varetages, ikke er forbigående, men skal varetages over mange år uden et kendt sluttidspunkt. Modellen er således fremtidssikret. Dette gælder også, såfremt der bliver behov for at foretage reinvesteringer eller investeres i udvidelser af letbanen på Ring 3 eller i nye linjer.

Modellen opfylder efter vores vurdering de **strukturelle behov**, herunder navnlig i form af en klar og entydig rollefordeling og ansvar for både ejere, medarbejdere og passagerer samt direkte indflydelse for

<sup>3</sup> Af lov om trafikselskaber § 6 b, stk. 4, fremgår følgende: "Rejsekort skal kunne anvendes på samtlige rejser, som foregår med bus, privatbane, letbane, metro og tog eller ved en kombination af disse transportformer. Trafikselskabet skal indgå aftale med jernbanevirksomhederne herom, jf. §§ 6 og 6 a".

---

ejerne og bestyrelsen på letbanedriften og vedligeholdelsen deraf. Ejerne kan således træffe beslutninger, der binder bestyrelsen, og bestyrelsen kan til hver en tid træffe beslutninger i relation til, hvem der skal udgøre den daglige ledelse (direktionen), og hvorledes den daglige ledelse skal udøves, herunder ved fastlæggelse af direktionens opgaver og forpligtelser i en direktionsinstruks, og dermed indirekte i forhold til hvorledes driften skal tilrettelægges af medarbejderne i HL. På samme vis tilgodeser organisationsmodellen, at der tildeles konkrete roller og ansvar for relevante medarbejdere i organisationen, således at konkrete driftsmæssige behov opfyldes. Dette gør sig navnlig gældende for behovet vedrørende sikring af passagervækst samt håndtering af operatørkontrakter. For i tilstrækkelig grad at kunne tilgodese væsentlige driftsmæssige behov, vil det stille visse krav til størrelsen af organisationen, jf. nærmere nedenfor.

Modellen er i øvrigt enkel i sin governancestruktur og sikrer klare grænseflader på forhold, der kan påvirke regulariteten af driften, ligesom driftsorganisationen er fremtidssikret, idet det er muligt løbende at tilpasse denne, herunder ift. eventuelle fremtidige udviklinger af nye kørelinjer og optagelse af nye ejere, dog naturligvis med behørig hensyntagen til de regulatoriske og kontraktuelle, herunder ansættelsesretlige, forpligtelser, som HL er underlagt.

Da modellen sikrer klare grænseflader på forhold, der kan påvirke regulariteten af driften, er det yderligere vores vurdering, at modellen vil være med til at sikre letbanens understøttelse af udviklingen i de enkelte kommuner og regionen.

Baseret på erfaringer fra AL og OL (sammenligningstal) kombineret med letbanens størrelse, vil HL skulle beskæftige et vist antal medarbejdere for at sikre tilstrækkelig varetagelse af driftsopgaverne. Dette har betydning i forhold til de **kompetencemæssige behov**, der er behov for at varetage. På baggrund heraf er det vores vurdering, at de kompetencemæssige behov kan varetages af den størrelse organisation, som må forventes af HL. Der vil dog forventeligt være en sårbarhed forbundet med at etablere en driftsorganisation af en sådan mere beskeden størrelse set i forhold til de øvrige modeller, hvor HL går sammen med en større organisation som MS eller Movia. Modellen vil dog i tilstrækkelig grad kunne sikre en stabil drift og vedligeholdelse, herunder opnåelse og vedligeholdelse af sikkerhedsgodkendelser fra Trafikstyrelsen.

Den sårbarhed, der er forbundet med at etablere HL som organisation, vil også gøre sig gældende i forbindelse med overgangen fra anlægsfasen til driftsfasen, idet det vil tage tid at opbygge de fornødne kompetencer i HL til at sikre hensigtsmæssige reinvesteringer, herunder i forhold til bl.a. planlægning af løbende investeringer i anlægget ud fra kendskab til materiel, køreplaner, mv. Sårbarheden vil dog kunne begrænses i et vist omfang ved i en periode forud for overgangen til driftsfasen at påbegynde arbejdet med opbygning af en organisation og/eller ved efter nærmere aftale med MS og/eller medarbejdere at ansætte visse medarbejdere fra MS, f.eks. ved overtagelse af de pågældende medarbejders

ansættelsesforhold som led i en overdragelse af aktiviteter omfattet af virksomhedsoverdragelsesloven (lbkg. nr. 710 af 20. august 2002) eller ved, at de pågældende medarbejdere i en periode er delvist ansat i MS og delvist ansat i HL.

Selvom sårbarheden kan begrænses, vil denne sårbarhed dog udgøre en ulempe i forbindelse med overgangen til driftsfasen. Samme ulempe vil gøre sig gældende i relation til opbygningen af de fysiske rammer og materiel i organisationen, herunder i relation til lejemaal, IT, HR mv. Derudover skal det fremhæves, at organisationen skal rumme tilstrækkelige ressourcer for at tilgodese konkrete driftsbehov, herunder sikring af passagervækst og håndtering af operatørkontrakter. Hvad der må anses som tilstrækkelige ressourcer vil i sidste ende afhænge af de konkrete driftsmæssige behov, som senere identificeres i driftsfasen.

Organisationsmodellen indebærer endvidere minimale potentielle interessekonflikter, da organisationen hviler i sig selv og ikke er afhængig af eksterne ressourcer.

En driftsorganisation i regi af HL må på baggrund af ovennævnte forventes at være omkostningstung i etablerings- og opbygningsfasen. Disse yderligere omkostninger bør dog udlignes på sigt ved, at HL alene betaler kostpris for varetagelsen af opgaverne set i forhold til at skulle betale en tredjepart en markedspris for vedkommendes ydelser i driftsfasen, hvilket sikrer totaløkonomisk effektivitet, og at HL økonomisk er i stand til at hvile i sig selv. Efter vores vurdering er **de økonomiske behov** således varetaget ved valg af organisationsmodellen. Det falder uden for rammerne af dette notat og dermed vores vurdering at foretage en nærmere vurdering og kvalifikation af, hvilke konkrete omkostninger der vil være forbundet med etablering og opbygning af en driftsorganisation i regi af HL.

Organisationsmodellen vil ligeledes ikke udgøre nogen selvstændig hindring for, at det samlede anlægsbudget for letbanen på 7,5 mia. kr. (2020-priser) fastholdes. Hertil kommer, at organisationsmodellen sikrer økonomisk gennemsigtighed i relation til bl.a. drifts- og anlægøkonomi relateret til letbanen, herunder indtægter pr. passager, styring af langtidsbudgettet samt gæld, låntagning, investering og opdateringer mv. i den forbindelse.

Såfremt organisationsmodellen anvendes, må det anses som hensigtsmæssigt, at der sker en gradvis overgang fra den nuværende anlægsmodel, hvor MS er forretningsfører. Herved mitigeres nogle af de sårbarheder i overgangsfasen, som er nævnt ovenfor. Dette kan sikres ved i god tid forud for driftstidspunktet af letbanen at opbygge organisationen og løbende overtage opgaver fra MS. For at muliggøre en overgangsfase, er det nødvendigt forinden at sikre lovhjemmel til dette, idet det er fastsat ved lov, at MS' direktion varetager opgaven som direktion for HL og stiller de nødvendige medarbejdere og øvrige ressourcer til rådighed for varetagelse af HL's virksomhed, indtil letbanen tages i brug til passagerdrift, jf.

§ 5, stk. 1 og 3-4, i lov om letbane, jf. § 8, stk. 3, i lov nr. 551 af 6. juni 2007 om Metroselskabet I/S og Udviklingsselskabet By & Havn I/S.

Ved overgangen til en organisationsmodel skal der tages stilling til den fysiske placering af driftsorganisationen. I takt med den ovenfor nævnte gradvise overgang kan der argumenteres for, at der vil være visse kompetencemæssige fordele i en placering tæt på MS. Det taler imidlertid imod placeringen tæt på MS, at MS ikke har adresse i umiddelbar tilknytning til driftsfaciliteterne (letbanen) samt de 11 ejerkommuner, hvor der kan være ønske om en mere lokal tilstedeværelse. Driftsorganisationens placering kan dog genovervejes løbende, således at organisationen f.eks. i en indledende fase, hvor der i særlig grad er behov for kompetenceoverførsel, placeres tæt på MS for herefter senere at overgå til egen lokation tæt på driftsfaciliteterne samt ejerkommunerne.

### ***Delkonklusion***

Modellen ses i tilstrækkelig grad at opfylde de behov, som driftsmodellen skal varetage, og er derfor efter vores vurdering egnet til at arbejde videre med som driftsmodel for HL.

Modellen er særligt anvendelig grundet modellens opfyldelse af **strukturelle behov** i form af, at rollefordeling og ansvar er klar og entydig for både ejere, medarbejdere og passagerer, at ejerne og bestyrelsen har den fornødne direkte indflydelse på letbanedriften og vedligeholdelse af letbanen, at der er færrest mulige snitflader på forhold, der kan påvirke regulariteten af driften, og at driftsorganisationen er fremtidssikret. Modellen rummer visse udfordringer i forhold til de **kompetencemæssige behov** grundet den omstændighed, at der må forventes at være behov for en medarbejderkreds af en mere beskedne størrelse i HL, og der samtidig skal opbygges de fornødne ressourcer og kompetencer i HL. Det er dog vores vurdering, at disse udfordringer bedst søges afdækket yderligere og mitigeret via en gradvis opbygning af organisationen også forud for driftsfasen, eksempelvis ved – efter nærmere aftale med Metroselskabet I/S (herefter ”MS”) – at overtage medarbejdere e.l. Det er samtidig vores vurdering, at modellen opfylder de **økonomiske behov**. Selvom modellen vil kræve visse omkostninger at etablere, er det vores vurdering, at organisationsmodellen over tid vil sikre opfyldelse af de økonomiske behov ved, at HL alene betaler de direkte organisationsudgifter (kostpris) for varetagelsen af opgaverne set i forhold til at skulle betale en tredjepart en markedspris (kostpris + profit) for vedkommendes ydelser i driftsfasen.

Nedenfor følger en skematisk oversigt over organisationsmodellens opfyldelse af de enkelte behov:

	Organisationsmodellen
<u>Strukturelle behov</u>	

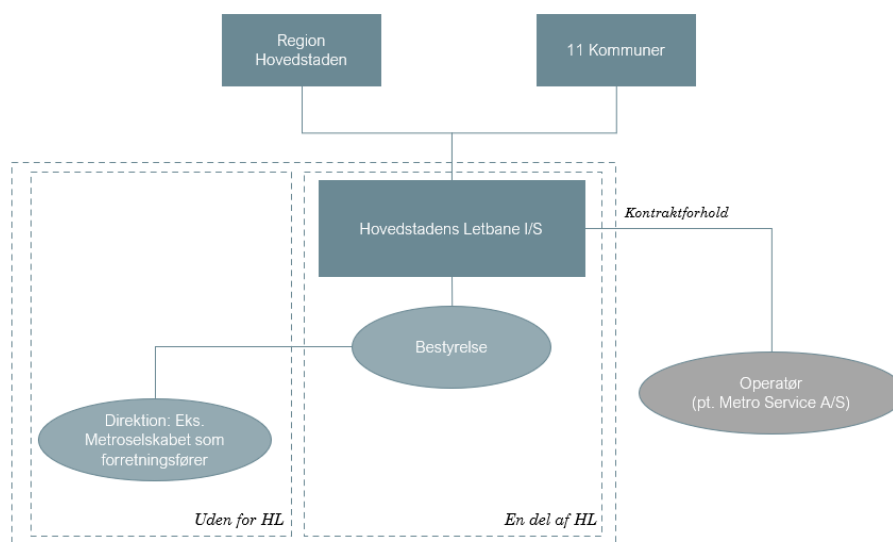
Rollefordeling og ansvar	Modellen sikrer en klar og entydig rollefordeling for både ejere, medarbejdere og passagerer. HL påtager sig selv rollen og det fulde ansvar i forbindelse med driften.
Ejerindflydelse	Modellen sikrer direkte indflydelse fra ejerne på letbanedriften og vedligeholdelsesarbejder.
Regularitet i drift	Modellen er den mest enkle og sikrer klare grænseflader på forhold, der kan påvirke regulariteten af driften.
Fremtidssikret organisation	Modellen er fremtidssikret, idet det er muligt løbende at tilpasse denne herunder i forhold til udvidelser, dog naturligvis med behørig hensyntagen til regulatoriske og kontraktuelle forpligtelser
<b>Kompetencemæssige behov</b>	
Drift og vedligehold	Modellen medfører, at der skal opbygges en selvstændig organisation fra bunden. Organisationen må forventes at få en mere beskeden størrelse, hvilket kan indebære en sårbarhed, herunder i relation til opbygningen af kernekompetencer vedr. drift, kundeforhold, gældspleje mv. – navnlig i overgangsfasen (se nedenfor).
Interessekonflikter	Modellen indebærer minimale potentielle interessekonflikter, da organisationen hviler i sig og ikke er afhængig af eksterne ressourcer.
Overgang fra anlæg til drift	Modellens sårbarhed gør sig også gældende ved overgangen til driftsfasen, idet det vil tage tid at opbygge de fornødne driftskompetencer. Sårbarheden vil kunne begrænses ved i en periode forud for overgangen til driftsfasen at påbegynde arbejdet med opbygning af en organisation.
<b>Økonomiske behov</b>	
Totaløkonomiske effekt	Modellen må forventes at være omkostningstung i etablerings- og opbygningsfasen. Disse yderligere omkostninger bør dog udlignes på sigt ved, at HL alene betaler kostpris for varetage af opgaverne set i forhold til at skulle betale en tredjepart en markedspris for vedkommendes ydelser i driftsfasen. Det er dog forbundet med en vis usikkerhed, om og i givet fald hvor hurtigt en udligning vil ske.
Øvrige økonomiske behov	Modellen ses ikke at udgøre nogen selvstændig hindring for opfyldelsen af de øvrige økonomiske behov, herunder fastholdelse af det samlede anlægsprojekt, økonomisk gennemsigtighed, styring af langtidsbudgettet mv.

### 5.1.3 Forretningsførermodellen

Forretningsførermodellen er nærmere beskrevet i afsnit 1.2 ovenfor. Det fremgår heraf, at forretningsførermodellen indebærer, at HL har en forretningsfører til at varetage den daglige ledelse og driften af virksomheden, og at der således er få eller ingen medarbejdere i HL.

Forretningsføreren forudsættes her at være en anden juridisk enhed, der ikke er ejet af HL, men som kan være et andet offentligt selskab som f.eks. MS, Movia eller alternativt en privat enhed.

Modellen kan skitseres som følger:



### Generelle overvejelser

Forretningsførermodellen kendes i dag fra MS' varetagelse af rollen som direktion og medarbejderstab hos HL i anlægsfasen. Modellen er imidlertid ikke videre udbredt og kendes bedst fra organisationer, hvor der er sammenfaldende interesser i form af overlappende ejerskab, ligesom det var tilfældet, da den nuværende model mellem HL og MS blev etableret, hvor staten havde en betydelig ejerandel i HL.

I overensstemmelse dermed er det alene i lov om letbane § 5 og § 8, stk. 3, i lov nr. 551 af 6. juni 2007 om Metroselskabet I/S og Udviklingselskabet By & Havn I/S, lagt til grund, at modellen skal anvendes frem til det tidspunkt, hvor HL overgår til letbanedrift, hvor det oprindeligt var forudsat, at staten ved transportministeren skulle udtræde som ejer af HL.

En aftale mellem HL og en anden juridisk enhed om udførelse af rollen som forretningsfører udgør en tjenesteydelseskontrakt, der med al sandsynlighed vil have en værdi over tærskelværdien på 3.211.338 kr. En sådan aftale er derfor som udgangspunkt udbudspligtig.

Det må herefter forventes, at etableringen af modellen vil kræve en del ressourcer i relation til fastlæggelse af kontraktforhold, ansvarsdeling og stillingtagen til rammerne af det nærmere samarbejde for i tilstrækkelig grad at tilgodese de **strukturelle behov**, herunder en entydig rolle- og ansvarsfordeling og færrest mulige snitflader på forhold, der kan påvirke regulariteten af driften.

Modellen indebærer i øvrigt, at HL vil være afhængig af en anden organisation, herunder samarbejdet med denne, samt at der, når samarbejdet skal styres ved en kontrakt, er mindre kontrol over og indflydelse på organisationen fra ejernes og bestyrelsens side, herunder i relation til sikring af passagervækst, hvilket kan være uhensigtsmæssigt i relation til væsentlig offentlig infrastruktur i kommunerne og regionen, som letbanen kan karakteriseres som. Heroverfor kan der imidlertid argumenteres for, at den omstændighed, at modellen indebærer større armslængde i forbindelse med almindelige driftsopgaver og dermed potentielt mindre ansvar for ejerne og bestyrelsen i HL i forbindelse med driftsopgaveløsningen, opvejer visse ulemper. Modellen må dog anses for i tilstrækkelig grad at understøtte behov for eventuelle fremtidige udviklinger af nye kørelinjer samt behov for optagelse af nye ejere i ejerkredsen, såfremt den udpegede forretningsfører har kompetencer til at bistå HL dermed. Hertil kommer, at modellen vil være med til at sikre letbanens understøttelse af udviklingen i de enkelte kommuner og regionen.

De **kompetencemæssige** og **økonomiske behov** overvejes nærmere nedenfor under de respektive delmodeller af forretningsførermodellen.

### **Særligt vedrørende MS (delmodel 1)**

#### *Udbudsretlige forhold*

Baseret på den nuværende organisering vurderes det ikke muligt at tildele opgaven direkte uden udbud til en konkret part, f.eks. MS, med hjemmel i in-house-reglerne. HL henholdsvis MS er ikke en del af samme juridiske enhed (klassisk in-house), ligesom hverken kontrolkriteriet eller virksomhedskriteriet er opfyldt i forhold til det udvidede in-house-begreb. Kontrolkriteriet er i hvert fald ikke opfyldt i relation til MS.

Det er også forbundet med usikkerhed, om opgaven kan tildeles MS som en del af et horisontalt samarbejde, da kriteriet om realisering af en fælles målsætning ikke umiddelbart synes at være opfyldt. En aftale om, at MS agerer forretningsfører for HL, synes således alene at have til formål at opfylde HL's målsætninger og behov og alene båret af én af deltagerne (MS). Muligheden for at undtage aftalen som et horisontalt samarbejde kan ikke helt udelukkes, men vil kræve nærmere juridisk vurdering af en eventuel fremtidig struktur.

Det kan derfor overvejes, om opgaven enten kan henlægges ved lov, eller om der ved lov kan tildeles en eksklusiv rettighed til MS, jf. forsyningsvirksomhedsdirektivets art. 22, og derved ske tildeling uden udbud. En endelig konklusion herom vil kræve en ganske omfattende udbuds- og EU-retlig vurdering, hvilket på nuværende tidspunkt ikke er foretaget, men ud fra en foreløbig vurdering synes løsningen ikke afgjort udelukket, men dog heller ikke uden udfordringer, idet der alene foreligger begrænset praksis på området, og den pågældende praksis er vanskelig uden videre at overføre til denne sag.

Henlæggelse ved lov kræver bl.a., at det fulde aftalemæssige grundlag fremgår af loven, ligesom det kræves, at forholdet mellem HL og MS efter EU-retspraksis skal kunne kendetegnes ved afhængighed og underordning, uden at indholdet af disse kriterier er klart belyst i den nævnte praksis. Foretages der tildeling af en lovbestemt eksklusiv rettighed til MS, skal dette kunne begrundes i traktatfæstede hensyn eller i tvungende almene hensyn, og det skal være proportionalt.

Såfremt man ønsker at fortsætte en konstruktion med forretningsførermodellen baseret på enten henlæggelse ved lov eller tildeling af en eksklusiv rettighed, vil vi – henset til ovennævnte – anbefale, at der gennemføres en nærmere juridisk vurdering heraf.

#### *Strukturelle, kompetencemæssige og økonomiske behov*

MS' varetagelse af opgaverne og ansvaret som forretningsfører vil sikre en højere grad af opfyldelse af de **strukturelle behov** i forhold til det ovenfor anførte under "generelle overvejelser". Særligt for MS bemærkes, at MS har erfaringer med anlægsprojekter og på denne baggrund vil kunne understøtte HL i forbindelse med eventuelle fremtidige udviklinger af nye kørelinjer samt behov for optagelse af nye ejere i ejerkredsen.

Fordelene ved forretningsførermodellen med MS er i øvrigt navnlig sikring af **de kompetencemæssige behov**, idet der vil være mulighed for at sikre de fornødne kompetencer samt kontinuitet i forberedelsesfasen for driften og dermed en mere glidende overgang fra anlægsfase til driftsfase, hvilket vil indebære optimale forudsætninger for driftsstarten. MS vil desuden være en væsentlig større organisation i forhold til en driftsorganisation i HL og vil derfor i videre udstrækning have mulighed for at afdække eventuel midlertidig ressourceknaphed. Tilsvarende har MS kompetencer med udarbejdelse af og opfølgning på langtidsbudgetter i forbindelse ved eget langtidsbudget og drift. Derudover har MS i kraft af sin nuværende forretningsførerrolle bidraget til HL's langtidsbudget ligesom MS varetager den årlige opdatering af langtidsbudgettet samt varetager gældsplejen for HL. Herved sikrer modellen, at organisationen har de fornødne kompetencer til at sikre hensigtsmæssige reinvesteringer i anlægget, herunder i forhold til planlægning af løbende investeringer i anlægget ud fra kendskab til materiel, køreplaner mv.

Forretningsførermodellen med MS som forretningsfører vil ligeledes sikre, at HL har kompetencer til at sikre stabil drift og vedligeholdelse, herunder til at sikre opnåelse og vedligeholdelse af sikkerhedsgodkendelser fra Trafikstyrelsen.

På den anden side kan MS' varetagelse af rollen som forretningsfører give anledning til visse interessekonflikter i forhold til HL's samarbejde med og eventuelle ejerskab af Rejsekort & Rejseplan A/S (som MS er aktionær i) samt DOT (som MS tillige ejer en andel af), herunder bl.a. i forhold til takstfastsættelse,



hvor der kan være modsætningsforhold mellem letbanedriften og driften af metroen. Dette vil efter vores vurdering være tilfældet, uanset om HL opnår selvstændig takstkompetence via en lovændring i overensstemmelse med arbejdshypotesen, jf. afsnit 1.3 og nærmere herom afsnit 5.2.3 nedenfor. Den omstændighed, at MS på nuværende tidspunkt i rollen som forretningsfører varetager HL's interesser i såvel Rejsekort & Rejseplan A/S som i DOT regi, og at MS således har konkret erfaring med at håndtere dette modsætningsforhold, kan dog bevirke, at modsætningsforholdet i praksis nemmere vil kunne håndteres.

Det må sædvanligvis forventes, at MS som forretningsfører og daglig ledelse i HL i udgangspunktet vil skulle varetage samarbejder og forhandlinger med fornævnte organisationer. MS vil tillige selv, som metroselskab, samarbejdspartner og ejer, indgå i selvsamme samarbejder og forhandlinger. Det kan (som anført ovenfor) ikke udelukkes på nuværende tidspunkt, at dette kan give anledning til visse potentielle afgrænsede interessekonflikter. Sådanne interessekonflikter kan i et vist omfang mitigeres ved eksempelvis specifikke direktionsinstrukser (forretningsførerinstrukser), eller ved at bestyrelsen hjemtager eller outsourcer visse afgrænsede opgaver, hvor potentielle interessekonflikter kan opstå, til kvalificerede rådgivere, men vil dog udgøre en ulempe/ekstra kompleksitet ved valg af forretningsførermodellen med MS som driftsmodel.

Det vil i øvrigt skulle afdækkes, om en model med MS som fortsat forretningsfører vil indebære den samme nuværende definerede rolle af MS og i øvrigt vil være underlagt forretningsmæssige vilkår, hvilket vil indebære yderligere omkostninger i form af betaling af markedspris for de ydelser, som MS leverer. Forretningsførermodellen må forventes at være billigere i opstartsfasen i forhold til opbygningen af en organisationsmodel, grundet den mere glidende overgang til driftsfasen. Der er derimod en risiko for, at modellen på sigt vil være fordyrende for HL, hvilket vil have betydning i forhold til **de økonomiske behov**.

Forretningsførermodellen med MS som forretningsfører vil ikke umiddelbart være en hindring for, om værdien af det samlede anlægsbudget for letbanen på 7,5 mia. kr. (2020-priser) kan fastholdes. Herudover vil modellen, ligesom organisationsmodellen, sikre økonomisk gennemsigtighed i relation til bl.a. drifts- og anlægøkonomi relateret til letbanen, herunder indtægter pr. passager, styring af langtidsbudgettet samt gæld, låntagning, investering og opdateringer mv. i den forbindelse.

Som anført ovenfor kan det dog på sigt være fordyrende for HL at skulle oppebære omkostninger i form af betaling af markedspris for de ydelser, som MS leverer, og dermed på det totaløkonomisk effektive ved modellen.

### **Særligt vedrørende Movia (delmodel 2)**

I henhold til lov om trafikselskaber § 5, stk. 13, kan Movia efter aftale med HL "varetage opgaver vedrørende driften af letbanen på Ring 3".

Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår det, at HL derved vil kunne "overlade trafikkøberansvaret på Letbanen på Ring 3 til trafikselskabet, således at trafikselskabet skal stå for udbud af letbanetrafikken", jf. de specielle bemærkninger til bestemmelsen i lovforslag nr. 102 af 13. januar 2016.

Bestemmelsen ses derved ikke at kunne udstrækkes til, at Movia kan varetage samtlige opgaver for HL i driftsfasen. Henset til, at AL og OL ses at have lagt til grund, at henholdsvis Midttrafik I/S og FynBus I/S kunne varetage disse opgaver i driftsfasen, vil dette spørgsmål dog skulle vurderes nærmere, f.eks. ved dialog med Transportministeriet. Det vil også i den forbindelse skulle vurderes nærmere, om opgaverne vil kunne henlægges til Movia uden gennemførelse af udbud, jf. herved det ovenfor anførte under "særligt vedrørende MS".

Samlingen af al kollektiv trafik i Movia vil give visse stordriftsfordele i forhold til kontraktstyring. Modellen vil alt andet lige skabe den største integration af den kollektive trafik, hvilket vil tilgodese **strukturelle behov**, omend der samtidig vil være visse ulemper som anført ovenfor under "generelle overvejelser". I modsætning til MS er der et vist overlap mellem Movias og HL's ejerkredse, hvilket alt andet lige giver grundlag for en mere naturlig og ensrettet interessevaretagelse, herunder ved eventuelle fremtidige udvidelser af letbanen, hvor det må lægges til grund, at nye medejere (kommuner) tilsvarende vil være medejere af Movia.

Der kan på den ene side argumenteres for, at en samling af driften i Movia, hvor Movia er forretningsfører, vil bevirke, at **de kompetencemæssige behov** ikke vil være tilgodeset på samme måde, som de forventeligt vil være i relation til MS, da Movia ikke har samme indgående kendskab til planlægning af løbende reinvesteringer i det konkrete anlæg, herunder kendskab til materiel, som tilfældet er for MS. Der kan heroverfor omvendt argumenteres for, at Movia har relevant viden og erfaring inden for ejerskab og kontraktstyring af jernbanevirksomhed i forbindelse med driften af lokalbanerne, der har visse fælles træk med letbanevirksomhed. Tilsvarende har Movia kompetencer med driftsopgaver relateret til kundeservice, trafikstyring, trafikplanlægning m.v. som efter omstændighederne tilsvarende kan være relevant for HL's fremtidige opgavevaretagelse – enten direkte eller indirekte via tilsyn med operatøren af letbanen. Samlet set vil modellen således kunne sikre en glidende overgang fra anlægsfasen til driftsfasen.

Tilsvarende vil forretningsførermodellen med Movia som forretningsfører kunne sikre en stabil drift og vedligeholdelse, herunder i forhold til at sikre opnåelse af og vedligeholdelse af sikkerhedsgodkendelser fra Trafikstyrelsen.

Til sammenligning er hverken trafikskaberne i Aarhus (Midttrafik I/S) og Odense (FynBus I/S) ansvarlige for driften af deres respektive letbaneprojekter. Dog blev det overvejet nøje i både AL og OL, om det var mest hensigtsmæssigt, at henholdsvis Midttrafik I/S og FynBus I/S varetog driftsorganisationen, idet begge virksomheder fandtes egnede dertil.

De ovenfor fremhævede potentielle interessekonflikter med HL's samarbejde med og ejerskab af Rejsekort & Rejseplan A/S og DOT gør sig tilsvarende gældende med en forretningsførermodel med Movia.

Endelig ses en forretningsførermodel med Movia at opfylde **de økonomiske behov** på samme måde som en forretningsførermodel med MS. Der henvises herved til det oven for under "Særligt vedrørende MS (delmodel 1)" anførte.

### ***Delkonklusion***

Efter vores vurdering vil MS' fortsatte varetagelse af rollen som forretningsfører være egnet som driftsmodel i HL, forudsat at MS kan varetage denne rolle uden gennemførelse af et udbud, og der i den forbindelse kan fastlægges økonomiske rammer for MS' varetagelse af rollen som forretningsfører, der er fornuftige for HL. MS' varetagelse af rollen som forretningsfører ses i sådanne tilfælde i tilstrækkelig grad af opfylde de behov, som driftsmodellen i HL skal varetage. Til sammenligning er det vores vurdering, at Movias varetagelse af rollen som forretningsfører også er egnet som driftsmodel, men at den særlige omstændighed, at MS har opbygget viden og erfaring fra anlægsfasen i HL, bevirker, at en driftsorganisation med MS som forretningsfører har større fordele, navnlig i forhold til de kompetencemæssige behov i en overgangsfase til Movia samt de økonomiske behov.

Nedenfor følger en skematisk oversigt over forretningsførermodellens opfyldelse af de enkelte behov, idet det samtidig bemærkes, at modellens anvendelse dog afhænger af, om rollen som forretningsfører kan tildeles MS eller Movia uden gennemførelse af et udbud:

	Forretningsførermodellen v/ MS	Forretningsførermodellen v/ Movia
<u>Strukturelle behov</u>		

Rollefordeling og ansvar	<p>Modellen indebærer forventeligt en del ressourcer til fastlæggelse af kontraktforhold, ansvarsdeling og stillingtagen til rammerne af det nærmere samarbejde for at tilgodese en entydig rolle- og ansvarsfordeling.</p> <p>Modellen indebærer, at en ekstern part (her MS) påtager sig en betydelig rolle og dermed også ansvar i forbindelse med driften.</p>	<p>Modellen indebærer forventeligt en del ressourcer til fastlæggelse af kontraktforhold, ansvarsdeling og stillingtagen til rammerne af det nærmere samarbejde for at tilgodese en entydig rolle- og ansvarsfordeling.</p> <p>Modellen indebærer, at en ekstern part (her Movia) påtager sig en betydelig rolle og dermed også ansvar i forbindelse med driften.</p>
Ejerindflydelse	<p>Der er en vis direkte indflydelse fra ejerne, idet der dog er mindre kontrol over og indflydelse på organisationen sammenlignet med organisationsmodellen. Dette gælder særligt, såfremt der bliver behov for at foretage reinvesteringer.</p>	<p>Der er en vis direkte indflydelse fra ejerne, idet der dog er mindre kontrol over og indflydelse på organisationen sammenlignet med organisationsmodellen. Dette gælder særligt, såfremt der bliver behov for at foretage reinvesteringer.</p>
Regularitet i drift	<p>Modellen indebærer ressourcer til fastlæggelse af en hensigtsmæssig rolle- og ansvarsfordeling til at sikre færrest mulige grænseflader på forhold, der kan påvirke regulariteten af driften. Det er imidlertid en fordel, at modellen er velkendt for HL.</p>	<p>Modellen indebærer ressourcer til fastlæggelse af en hensigtsmæssig rolle- og ansvarsfordeling til at sikre færrest mulige grænseflader på forhold, der kan påvirke regulariteten af driften.</p>
Fremtidssikret organisation	<p>Modellen er i et vist omfang fremtidssikret, idet der dog ikke er kontrol over forretningsførerens organisation – det kan derfor ikke udelukkes, at omstruktureringer kan ske, og at dette kan påvirke HL's drift</p>	<p>Modellen er i et vist omfang fremtidssikret, idet der dog ikke er kontrol over forretningsførerens organisation – det kan derfor ikke udelukkes, at omstruktureringer kan ske, og at dette kan påvirke HL's drift</p>
<b>Kompetencemæssige behov</b>		
Drift og vedligehold	<p>Modellen giver mulighed for at sikre de fornødne kompetencer fra MS, herunder i relation til arbejdet med langtidsbudget og varetagelse af gældspleje, samt skabe kontinuitet i opgaveløsningen. – også i overgangsfasen (se nedenfor).</p>	<p>Movia har visse kompetencer som er relevant for driften af letbanen, herunder navnlig i forhold til ejerskabet til lokalbanerne, trafikstyring og trafikplanlægning. Det må dog forventes, at der skal opbygges letbanespecifikke kompetencer, hvilket indebærer en vis sårbarhed.</p>
Interessekonflikter	<p>Der er en risiko for, at der kan indtræde interessekonflikter, hvor MS har egne interesser, der ikke er 1:1 i forhold til HL's interesser, f.eks. i forhold til takstfastsættelse (takstkompetence) og indtægtsdeling samt samarbejdsforhold i øvrigt inden for DOT.</p>	<p>Der er en risiko for, at der kan indtræde interessekonflikter, hvor Movia har egne interesser, der ikke er 1:1 i forhold til HL's interesser, f.eks. i forhold til takstfastsættelse (takstkompetence) og indtægtsdeling samt samarbejdsforhold i øvrigt inden for DOT. Den omstændighed, at Movia delvist er ejet af de samme ejere som HL, ændrer ikke derpå.</p>

Overgang fra anlæg til drift	Modellen giver mulighed for en glidende overgang fra anlægsfase til driftsfase og derved minimal sårbarhed i overgangsfasen.	Modellens sårbarhed gør sig navnlig gældende ved overgangen til driftsfasen, idet det vil tage tid at opbygge de fornødne driftskompetencer, om end Movia må forventes allerede at have visse relevante kompetencer. Sårbarheden vil kunne begrænses ved i en periode forud for overgangen til driftsfasen at påbegynde arbejdet med opbygning af en organisation.
<b>Økonomiske behov</b>		
Totaløkonomiske effekt	Modellen må forventes at være billigere i opstartsfasen grundet den mere glidende overgang til driftsfasen. Forudsat at opgaverne kan tildeles til forretningsføreren uden gennemførelse af et udbud, og at opgaverne kan varetages af forretningsføreren til en pris, der ligger under markedspris, og som samtidig må anses for rimelig/proportionel, er det vores vurdering, at modellen vil opfylde de totaløkonomiske behov.	Modellen må forventes at være billigere i opstartsfasen grundet den mere glidende overgang til driftsfasen. Forudsat at opgaverne kan tildeles til forretningsføreren uden gennemførelse af et udbud, og at opgaverne kan varetages af forretningsføreren til en pris, der ligger under markedspris, og som samtidig må anses for rimelig/proportionel, er det vores vurdering, at modellen vil opfylde de totaløkonomiske behov.
Øvrige økonomiske behov	Modellen ses ikke at udgøre nogen selvstændig hindring for opfyldelsen af de øvrige økonomiske behov, herunder fastholdelse af det samlede anlægsprojekt, økonomisk gennemsigtighed, styring af langtidsbudgettet mv.	Modellen ses ikke at udgøre nogen selvstændig hindring for opfyldelsen af de øvrige økonomiske behov, herunder fastholdelse af det samlede anlægsprojekt, økonomisk gennemsigtighed, styring af langtidsbudgettet mv.

#### 5.1.4 Selskabsmodellen

Selskabsmodellen er nærmere beskrevet i afsnit 1.2 ovenfor. Det fremgår heraf, at modellen er karakteriseret ved, at der oprettes et driftselskab, der er ejet fuldt ud (100 %) af HL og MS, og som varetager anlægs- og driftsaktiviteter for både HL og MS.

HL og MS vil ved indførelse af Selskabsmodellen fortsat eksistere som separate juridiske enheder, der har ejerskabet til og det økonomiske ansvar for henholdsvis letbanen og metroen. HL og MS vil ligeledes fortsat have hver deres bestyrelse. HL og MS vil i øvrigt fortsat operere med langtidsbudgetter, hvor der til brug for ejernes afdrag på gæld optaget i forbindelse med anlægsinvesteringerne samt til brug for virksomhedernes optagelse og tilbagebetaling af lån og reinvesteringer, herunder udvidelser af anlæggene, kalkuleres med forventede passagerindtægter, der fortsat vil tilfalde henholdsvis HL og MS.

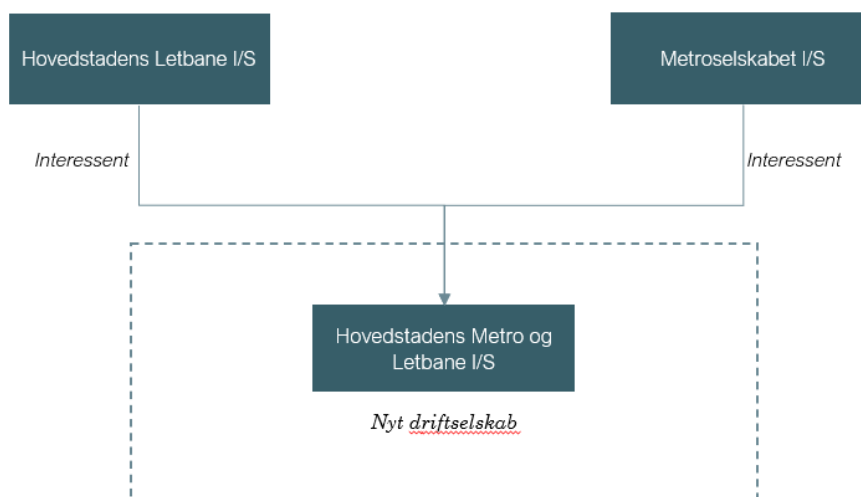
HL og MS vil ligeledes fortsat have afgørende indflydelse på, i hvilket omfang der skal bruges midler på anlæg, reinvesteringer og vedligeholdelse.

Selskabsmodellen vil dog bevirke, at medarbejderne i MS bliver ansat i driftselskabet ejet fuldt ud (100 %) af HL og MS under en fælles administrerende direktør, som de refererer til. Den administrerende direktør vil varetage den daglige ledelse af driftselskabet og være forpligtet til både at varetage HL's og MS' interesser.

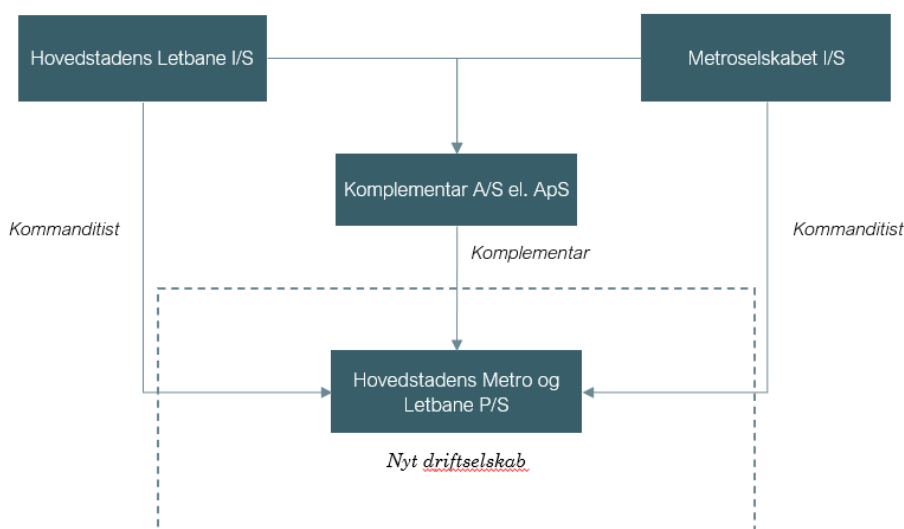
### Generelle overvejelser

Driftselskabet kan med fordel oprettes som et interessentskab (I/S) eller et partnerselskab (P/S).

Selskabsmodellen kan illustreres som følger, hvis Driftselskabet oprettes som et interessentskab (I/S):



Selskabsmodellen kan illustreres som følger, hvis Driftselskabet oprettes som et partnerselskab (P/S):



Den væsentligste forskel på oprettelsen af driftselskabet som et interessentskab og et partnerselskab er, at HL og MS og derved HL's og MS' ejere vil hæfte for aktiviteterne i driftselskabet, hvis det etableres som et interessentskab, hvilket ikke vil være tilfældet, hvis driftselskabet etableres som et partnerselskab. Partnerselskabet vil dog være omfattet af bestemmelserne i selskabsloven og derved indebære, at driftselskabet skal organiseres inden for disse rammer, herunder med både en bestyrelse og en direktion.

Oprettelse af et fælles driftselskab under HL og MS vil indebære en omorganisering af både aktiviteterne i HL og aktiviteterne i MS, idet HL's og MS' aktiviteter fremadrettet vil blive varetaget af medarbejdere i et fælles ejet driftselskab frem for af medarbejdere i MS.

Mere konkret vil Selskabsmodellen indebære følgende

- Medarbejderne i MS overdrages til et nyoprettet selskab (det fælles driftselskab).
- Der fastlægges nye vedtægter og en ny governancemodel for det fælles driftselskab, herunder i forhold til beslutningsgangene. Det betyder bl.a., at det skal fastlægges, hvornår der skal indhentes godkendelse fra bestyrelsen i henholdsvis HL og MS og ejerne af henholdsvis HL og MS<sup>4</sup>.

#### *Udbudsretlige forhold*

Flere ordregivere, som ikke selvstændigt udøver en kontrol over en juridisk person, f.eks. et datterselskab, kan med hjemmel i forsyningsvirksomhedsdirektivets art 28, stk. 3, i fællesskab med andre ordregivere og under iagttagelse af tre kumulative betingelser etablere en in-house-relation til en juridisk person.

De tre betingelser er kontrolkriteriet, virksomhedskriteriet og et forbud mod private ejerandele som her anført:

- a) Kontrolkriteriet: Den ordregivende myndighed udøver sammen med andre ordregivende myndigheder en kontrol over denne juridiske person, som svarer til den, som de udøver over deres egne tjenestegrene.
- b) Virksomhedskriteriet: Mere end 80 % af den juridiske persons aktiviteter varetages i form af udførelse af opgaver, som de kontrollerende ordregivende myndigheder eller andre

---

<sup>4</sup> Forretningsførermodellen indebærer ligeledes, at sådanne beslutningsgange skal fastlægges for de aktiviteter, som forretningsføreren varetager for HL. Selskabsmodellen indebærer dog, at dette også vil gøre sig gældende for aktiviteter, som varetages for MS.

juridiske personer, der kontrolleres af de samme ordregivende myndigheder, har overdraget til den.

c) Forbud mod private ejerandele: Der er ingen direkte privat kapitalandele i den kontrollerede juridiske person med undtagelse af ikke-kontrollerende eller ikke-blokerende former for private kapitalandele krævet i henhold til nationale lovbestemmelser, jf. traktaterne, som ikke udøver en afgørende indflydelse på den kontrollerede juridiske person

Kontrol- og virksomhedskriteriet opfyldes således i fællesskab med de øvrige ordregivere.

Virksomhedskriteriet og forbuddet mod private ejerandele vil forventeligt være opfyldt i relation til driftselskabet.

Med hensyn til kontrolkriteriet, jf. litra a), gælder følgende tre yderligere betingelser:

- 1) Den kontrollerede juridiske persons beslutningstagende organer er sammensat af repræsentanter for alle de deltagende ordregivende myndigheder (idet de enkelte repræsentanter kan repræsentere flere af eller alle de deltagende ordregivende myndigheder),
- 2) de ordregivende myndigheder kan sammen udøve bestemmende indflydelse over de strategiske målsætninger og væsentlige beslutninger, der træffes af den kontrollerede juridiske person, og
- 3) den kontrollerede juridiske person forfølger ikke en interesse, der er i modstrid med de kontrollerende ordregivende myndigheders interesser.

Den kontrol, som ordregiverne tilsammen udøver, skal kunne karakteriseres som en reel fælles kontrol. Kontrollen skal således muliggøre, at den enkelte ordregiver (her HL og MS) effektivt kan tage del i kontrollen af den fælles juridiske enhed. Dette vil f.eks. ikke være tilfældes, hvis én deltager (f.eks. MS) uafhængigt af andre deltagere (f.eks. HL), kan gennemtrumfe egne beslutninger.

På det foreliggende grundlag er det vores vurdering, at der kan være mulighed for at etablere et driftselskab under MS og HL inden for rammerne af ovennævnte in-house-regler. Der vil dog skulle foretages en nærmere analyse af, om kontrolkriteriet er opfyldt, navnlig baseret på HL's og MS' respektive indflydelse i driftselskabet.

### ***Strukturelle, kompetencemæssige og økonomiske behov***

Modellen indebærer en vis kompleksitet i forhold til de **strukturelle behov**.



---

Det må således forventes, at etableringen af modellen vil kræve en del ressourcer i relation til fastlæggelse af governanceforholdene, ansvarsdeling og stillingtagen til rammerne for det fælles driftselskabs aktiviteter for i tilstrækkelig grad at tilgodese de strukturelle behov, herunder en entydig rolle- og ansvarsfordeling og færrest mulige snitflader på forhold, der kan påvirke regulariteten af driften, herunder snitflader i forhold til både MS og HL.

Modellen indebærer – set i forhold til forretningsførermodellen – ikke, at HL vil være afhængig af en tredjepart, herunder samarbejdet med denne, men derimod at et selskab (driftselskabet), som HL har ejerandele i. Idet samarbejdet ikke vil blive styret af en kontrakt, men af ejerskabet, vil modellen – i forhold til forretningsførermodellen – for HL indebære større mulig direkte indflydelse på organisationen fra ejernes og bestyrelsens side. Modellen vil derved indebære mindre armlængde i forbindelse med almindelige driftsopgaver end i forretningsførermodellen, men derved også potentielt mere ansvar for ejerne og bestyrelsen i HL i forbindelse med driftsopgaveløsningen end i forretningsførermodellen. Ansvar kan siges at være større end i organisationsmodellen, idet driftselskabet både vil varetage aktiviteter for HL og for MS.

Modellen må ligesom forretningsførermodellen anses for i tilstrækkelig grad at understøtte behov for eventuelle fremtidige udviklinger af nye kørelinjer samt behov for optagelse af nye ejere i ejerkredsen, idet driftselskabet vil have kompetencer til at bistå HL dermed. Hertil kommer, at modellen vil være med til at sikre letbanens understøttelse af udviklingen i de enkelte kommuner og regionen.

Selskabsmodellen vil ligesom forretningsførermodellen med MS sikre **de kompetencemæssige behov**, idet der vil være mulighed for at sikre de fornødne kompetencer samt kontinuitet i forberedelsesfasen for driften og dermed en mere glidende overgang fra anlægsfase til driftsfase, hvilket vil indebære optimale forudsætninger for driftsstarten. Modellen sikrer også, at organisationen har de fornødne kompetencer til at sikre hensigtsmæssige reinvesteringer i anlægget, herunder i forhold til planlægning af løbende investeringer i anlægget ud fra kendskab til materiel, køreplaner mv. Modellen vil ligesom forretningsførermodellen understøtte, at HL har kompetencer til at sikre stabil drift og vedligeholdelse, herunder til at sikre opnåelse og vedligeholdelse af sikkerhedsgodkendelser fra Trafikstyrelsen.

Selskabsmodellen kan – set i forhold til forretningsførermodellen – have den fordel, at de interessekonflikter, der vil kunne opstå i forretningsførermodellen, i højere grad vil kunne løses. Risikoen for interessekonflikter vil ikke kunne udelukkes, idet det må antages, at driftselskabets medarbejdere i overvejende grad vil beskæftige sig med opgaver relateret til metroaktiviteter.

Det vil dog være muligt at foretage en opdeling af aktiviteterne/arbejdsgangene i driftselskabet, således at f.eks. enkelte medarbejdere alene udfører opgaver, der relaterer sig til letbaneaktiviteter eller metroaktiviteter, herunder varetager henholdsvis HL's og MS' behov i forhold til samarbejdet med og det

eventuelle ejerskab af Rejsekort & Rejseplan A/S (som MS er aktionær i) samt DOT (som MS tillige ejer en andel af), herunder bl.a. i forhold til takstfastsættelse, hvor der i et vist omfang kan være interessekonflikter i forholdet mellem letbanedriften og driften af metroen. Eftersom der – uanset denne opdeling – vil være tale om medarbejdere i samme selskab (driftselskabet), der overvejende vil beskæftige sig med metroaktiviteter, kan det dog ikke udelukkes, at medarbejderne i praksis vil have visse vanskeligheder ved at håndtere dette.

Selskabsmodellen må forventes at indebære en del ressourcer i opstartsfasen i forhold til at få fastlagt de fornødne strukturer og den fornødne governancemodel, men vil dog efterfølgende kunne indebære en mere glidende overgang til driftsfasen for HL. Modellen vil i øvrigt – til sammenligning med forretningsførermodellen – medføre agilitet i det daglige arbejde, idet modellen ikke vil indebære en kontraktfastsat definerende rolle for driftselskabet.

Selskabsmodellen vil ikke umiddelbart være en hindring for, om værdien af det samlede anlægsbudget for letbanen på 7,5 mia. kr. (2020-priser) kan fastholdes, herunder investering i infrastruktur og letbanenetog samt mulighederne for, at HL kan hvile økonomisk i sig selv.

Modellen forventes at kunne understøtte en totaløkonomisk effektiv drift af letbanen, idet MS og HL alene vil betale kostpris for de ydelser, der leveres af driftselskabet. Den omstændighed, at både MS og HL skal afholde omkostninger til driftselskabet har efter vores vurdering ikke selvstændig betydning i forhold til at sikre økonomisk gennemsigtighed (i relation til bl.a. drifts- og anlægsøkonomi relateret til letbanen, herunder indtægter pr. passager).

Modellen vil derved opfylde de **økonomiske behov**, idet der dog vil være et yderligere ansvar for HL's ejere forbundet med, at driftselskabet både varetager aktiviteter for HL og MS.

### ***Delkonklusion***

Det er vores vurdering, at selskabsmodellen vil være egnet som driftsmodel i HL, forudsat at der kan etableres et driftselskab under MS og HL uden gennemførelse af et udbud. Det vil dog skulle vurderes nærmere, om dette også gør sig gældende for MS. Selskabsmodellen vil indebære en større kompleksitet ved etableringen grundet den omstændighed, at både HL's og MS' aktiviteter vil skulle varetages af driftselskabet. Modellen vil imidlertid i højere grad end i dag og i højere grad end de øvrige modeller indebære en samlet organisering af hovedstadens offentlige transport og bryder i en vis grad med opdelingen af aktiviteterne i to selskaber (MS og HL). Modellen kan derfor give anledning til overvejelser af mere principiel karakter.

Nedenfor følger en skematisk oversigt over selskabsmodellens opfyldelse af de enkelte behov, idet det samtidig bemærkes, at modellens anvendelse dog afhænger af, om modellen kan etableres inden for rammerne af udbudsreglerne, dvs. uden gennemførelse af et udbud:

	Selskabsmodellen
<b>Strukturelle behov</b>	
Rollefordeling og ansvar	Modellen indebærer, at medarbejderne i MS overdrages til et fælles driftselskab ejet af HL og MS. Modellen vil indebære en del ressourcer i forhold til fastlæggelse af governanceforholdene, ansvarsdeling og rammerne for driftselskabet. HL påtager sig selv en rolle og ansvar i forbindelse med driften.
Ejerindflydelse	Modellen indebærer for HL's ejere øget indflydelse på driften og vedligeholdelse qua deres indirekte ejerskab til driftselskabet. For MS' ejere indebærer modellen forventeligt mindre indflydelse på driften og vedligeholdelse grundet ændring fra direkte til indirekte ejerskab.
Regularitet i drift	Modellen indebærer ressourcer til fastlæggelse af en hensigtsmæssig rolle- og ansvarsfordeling til at sikre færrest mulige grænseflader på forhold, der kan påvirke regulariteten af driften.
Fremtidssikret organisation	Modellen er fremtidssikret, idet det er muligt løbende at tilpasse denne, herunder i forhold til udvidelser, dog naturligvis med behørig hensyntagen til regulatoriske og kontraktuelle forpligtelser.
<b>Kompetencemæssige behov</b>	
Drift og vedligehold	Modellen giver mulighed for at sikre de fornødne kompetencer fra MS, herunder arbejdet med langtidsbudget og varetagelse af gældspøje, samt skabe kontinuitet i opgaveløsningen. – også i overgangsfasen (se nedenfor).
Interessekonflikter	Der er en risiko for, at der kan indtræde interessekonflikter ved driftselskabets medarbejders varetagelse af opgaver for HL, da hovedparten af medarbejderne i driftselskabet forventeligt vil beskæftige sig med metroaktiviteter, f.eks. i forhold til takstfastsættelse (takstkompetence) og indtægtsdeling samt samarbejdsforhold i øvrigt inden for DOT. Konflikterne vil dog i højere grad kunne løses
Overgang fra anlæg til drift	Modellen giver mulighed for en glidende overgang fra anlægsfase til driftsfase og derved minimal sårbarhed i overgangsfasen.
<b>Økonomiske behov</b>	
Totaløkonomiske effekt	Forudsat at opgaverne kan tildeles til driftselskabet uden gennemførelse af et udbud, er det vores vurdering, at modellen vil opfylde de totaløkonomiske behov, idet opgaverne vil kunne løses til kostpris.
Øvrige økonomiske behov.	Modellen ses ikke at udgøre nogen selvstændig hindring for opfyldelsen af de øvrige økonomiske behov, herunder fastholdelse af det samlede anlægsprojekt, økonomisk gennemsigtighed, styring

af langtidsbudgettet mv. Der vil dog være et yderligere ansvar for HL's ejere forbundet med, at driftselskabet både varetager aktiviteter for HL og MS.

## 5.2 Generelle behov i driftsfase – uanset valg af driftsmodel

### 5.2.1 Samarbejdet med Rejsekort & Rejseplan A/S

Rejsekort & Rejseplan A/S er et aktieselskab oprettet i henhold til § 27 i lov om trafikselskaber. Herefter skal trafikselskaberne, Bornholms Regionskommune, MS og DSB drive og udvikle et elektronisk rejseplanssystem for oplysning om rejsetider, rejseplanlægning og priser mv. og et elektronisk rejsekortsystem for billettering og betaling mv. Rejsekort & Rejseplan A/S leverer derudover en lang række ydelser, som understøtter trafikvirksomhedernes aktiviteter, herunder eksempelvis trafik- og prisinformation.

Det følger videre af § 6 b, stk. 4, i lov om trafikselskaber, at rejsekort skal kunne anvendes på samtlige rejser, som foregår med letbane, og at Movia skal indgå aftale med jernbanevirksomheder herom.

Henset til formålet med Rejsekort & Rejseplan A/S om at drive og udvikle et elektronisk rejseplanssystem og et elektronisk rejsekortsystem, har det ud fra et governanceperspektiv ikke nogen større betydning, om HL indtræder som aktionær i selskabet, eller om HL kun tilslutter sig rejsekortsystemet via en tilslutningsaftale, der nærmere regulerer parternes rettigheder og pligter. HL har i november 2021 indgået en tilslutningsaftale med Rejsekort & Rejseplan A/S. Dertil kommer, at letbanerne, herunder HL, ikke er nævnt som ejere i den nugældende ordlyd af § 27 i lov om trafikselskaber om at indgå i aktieselskabet Rejsekort & Rejseplan A/S, men at det alene forudsættes, at der indgås aftale om anvendelse af rejsekortet på rejser med letbaner.

Såfremt HL skal optages som aktionær i Rejsekort & Rejseplan A/S, vil det være nødvendigt med en lovændring af § 27 i lov om trafikselskaber, således at HL omtales heri. HL vil ligeledes skulle tilvejebringe den fornødne finansiering ved erhvervelse af aktier i Rejsekort & Rejseplan A/S, hvilket forventeligt vil være forbundet med større kompleksitet end en den eksisterende tilslutningsaftale.

Fordelene ved et ejerskab til Rejsekort & Rejseplan A/S må generelt forventes at være øget samarbejde og mulighed for at præge udviklingen i og den strategiske retning for Rejsekort & Rejseplan A/S, herunder eventuelt udpegning af bestyrelsesmedlemmer. Et ejerskab vil indebære omkostninger i forhold til erhvervelse af aktier i Rejsekort & Rejseplan A/S, men ejerskabet vil dog modsat på sigt kunne indbringe udbytte, jf. lov om trafikselskaber § 27 c.

En eventuel indtræden i ejerkredsen af Rejsekort & Rejseplan A/S må tillige indebære en nærmere af-dækning af retsstillingen for de øvrige regionale letbanevirksomheder, henholdsvis OL og AL, idet en situation med kun én regional letbanevirksomhed i form af HL som medejer kan medføre en divergerende retsstilling blandt de enkelte letbanevirksomheder. Det taler dog (isoleret set) for, at HL kan indtræde selvstændigt som ejer, at HL er større end de øvrige letbanevirksomheder.

I øvrigt må de samme hensyn, som gælder for DOT om sammenhæng og koordinering af offentlig trafik-service, tillige antages at være gældende for samarbejdet i Rejsekort & Rejseplan A/S, hvor parterne skal samarbejde om at drive og udvikle et elektronisk rejseplansystem for oplysning om rejsetider, rejseplan-lægning og priser mv., samt drive og udvikle et elektronisk rejsekortsystem for billettering og betaling, jf. lovbemærkningerne i lovforslag nr. 129 af 19. december 2018. Dette taler ligeledes for, at HL bør indtræde som ejer i Rejsekort & Rejseplan A/S.

### ***Delkonklusion***

Det er vores anbefaling, at der igangsættes dialog med ejerne af Rejsekort & Rejseplan A/S i forhold til en afdækning af et eventuelt medejerskab og vilkårene derfor. En eventuel indtræden som medejer af Rejsekort & Rejseplan A/S ændrer dog ikke på HL's indgåelse af en tilslutningsaftale med Rejsekort & Rejseplan A/S i november 2021, jf. herved lov om trafikkselskaber § 6 b, stk. 4.

Det er vores vurdering, at HL's tilslutningsaftale og evt. ejerskab til Rejsekort & Rejseplan A/S ikke har betydning for valget af driftsmodel, idet de potentielle interessekonflikter, der kan opstå i relation til MS' eller Movias varetagelse af rollen som forretningsfører (og medejere i Rejsekort & Rejseplan A/S), jf. afsnit 5.1.3, efter vores vurdering ikke kan tillægges en sådan betydning.

### ***5.2.2 Samarbejdet med DOT - Din Offentlige Transport I/S***

DOT er et interessentskab oprettet i henhold til § 7, stk. 3, i lov om trafikkselskaber. Herefter skal Movia, MS og de jernbanevirksomheder, der udfører offentlig servicetrafik på kontrakt med staten inden for Movias geografiske område, i fællesskab etablere et samarbejde om den offentlige servicetrafik (trafik-samarbejde). Aktuelt er Movia, MS og DSB interessenter (ejere) i DOT.

Af lovforslag nr. 136 af 19. februar 2014 om ændring af lov om trafikkselskaber mv. fremgår det, at hen-sigten med, at virksomhederne i DOT-samarbejdet skal varetage kundeorienterede opgaver på virksomheder-nes vegne, er, at kunderne skal opleve den kollektive trafik på Sjælland som én sammenhængende enhed, uafhængigt af hvem der leverer ydelserne.

DOT-samarbejdet omfatter kundevendte aktiviteter, herunder billetsalg, kundeservice, hittegodsadministration, rejseregler, trafikinformation, markedsføring, kommunikation mv., der således går på tværs af de medvirkende virksomheders driftsområde. Derudover kan virksomhedernes samarbejde også omfatte opgaver i relation til takster, indtægtsdeling, koordinering af køreplanlægning, analyse og benchmarking mv.

DOT er dermed ikke en selvstændig driftsorganisation og har således ikke til formål at være ansvarlig for afviklingen af den offentlige transport, men har derimod til formål at understøtte og fremme de deltagende virksomheders opgaver som leverandør af offentlig transport. DOT anvender en anden model kaldet en splitmodel, der består af en sædvanlig bestyrelse og et sekretariat, men hvor en del af virksomhedens aktiviteter løses af projektmedarbejdere fra ejerne DSB, MS og Movia i såkaldte projektorganiserede "DOT-grupper".

Henset til formålet med DOT-samarbejdet om at udgøre én sammenhængende enhed, og henset til de aktiviteter, som DOT udfører på vegne af ejerkredsen, er det nærliggende at afdække, om HL ved overgang til driftsfasen kan indtræde i DOT-samarbejdet.

Det kan overvejes, hvorvidt samarbejdet skal bestå i en deltagelse i interessentskabet eller kan ske på anden vis, eksempelvis igennem et kontraktforhold. Baseret på almindelige governancebetragtninger og henset til væsentligheden for HL af de aktiviteter, som DOT varetager, herunder at HL forventeligt vil have større indflydelse på disse aktiviteter ved en indtræden i DOT som ejer frem for ved et kontraktuelt forhold til DOT, er det vores vurdering, at indtræden i DOT som ejer i forbindelse med HL's overgang til drift er relevant at overveje. HL vil dermed indgå på lige fod i samarbejdet med de øvrige interessenter i DOT-samarbejdet. HL's indtræden i DOT vil dog kræve en ændring i lov om trafikskaber § 7, stk. 3, i form af, at HL indgår i opstillingen af ejere.

Det bemærkes i den forbindelse, at følgende fremgår af bemærkningerne til § 7, stk. 3, i lovforslag nr. 83 af 24. februar 2005:

*"Samarbejdet skal bl.a. omfatte fælles information, omstigningsforhold og markedsføring af den offentlige servicetrafik. Samarbejdet skal mindst omfatte hovedstadsområdet, idet der i hovedstadsområdet er behov for en særlig tæt koordination og et tæt samarbejde vedrørende tog, privatbane, S-tog, metro og bustrafikken."*

Det synes således at være forudsat i loven, at en letbane i hovedstadsområdet tillige bør indtræde i DOT-samarbejdet, da det særlige behov for tæt koordination og samarbejde vedrørende tog, privatbane, S-tog, metro og bustrafik tillige er gældende for en letbane i hovedstadsområdet.

Samtidig er det dog uklart, hvilke økonomiske og ressourcemæssige konsekvenser det vil have for HL at indtræde som ejer af DOT. Disse forhold kan med fordel afdækkes via dialog med DOT.

### ***Delkonklusion***

Det er vores vurdering og anbefaling, at det via dialog med DOT afdækkes, om HL kan indtræde som ejer af DOT, og hvilke vilkår det i givet fald kan ske på, samt at det i den forbindelse afdækkes, om der er alternative muligheder, f.eks. i form af indgåelse af et aftalebaseret samarbejde med DOT og vilkårene derfor.

Det er vores vurdering, at indtræden i DOT som ejer eller indgåelse af et aftalebaseret samarbejde med DOT ikke har afgørende betydning for valget af driftsmodel, idet de potentielle interessekonflikter, der kan opstå i relation til MS' eller Movias varetagelse af rollen som forretningsfører og samtidige ejerskab i DOT, jf. afsnit 5.1.3, efter vores vurdering ikke kan tillægges en sådan betydning.

## **5.2.3 Lovændringer**

### **5.2.3.1 Lov om letbane på Ring 3**

Af lov om letbane på Ring 3 fremgår det, at direktionen i MS tillige er direktion i HL, indtil letbanen tages i brug til passagerdrift, idet dette er fastsat ved lov, jf. § 5, stk. 1, i lov om letbane, jf. § 8, stk. 3, i lov nr. 551 af 6. juni 2007 om Metroselskabet I/S og Udviklingsselskabet By & Havn I/S.

Af lovens § 5, stk. 3, følger det endvidere, at MS stiller de nødvendige medarbejdere og øvrige ressourcer til rådighed for varetagelse af HL's virksomhed, herunder til udførelse af administrations-, projekterings-, udbuds- og kontraktopgaver vedrørende letbanen på Ring 3, og varetagelse af HL's gælds- og formueforvaltning. HL betaler i henhold til lovens § 5, stk. 4, MS for at varetage de nævnte opgaver.

Ovennævnte bestemmelser, herunder relaterede bekendtgørelser udstedt i medfør af bestemmelserne, vil ikke længere finde anvendelse, når letbanen på Ring 3 tages i brug til passagerdrift, hvorfor der bør ske en opdatering og tilpasning til den fremtidige driftsorganisation.

Dertil kommer, at der i tilfælde af, at organisationsmodellen skal anvendes som fremtidig driftsmodel, ikke er mulighed for en smidig overgang til en driftsfase, hvor der etableres en mindre driftsorganisation i regi af HL inden den egentlige overgang til passagerdrift. Dette i sig selv medfører tillige et behov for opdatering og tilpasning af ovennævnte bestemmelser, og således at de ændrede bestemmelser vedtages og kan træde i kraft på et noget tidligere tidspunkt end ved overgangen til drift i 2025, f.eks. et år forud for planlagt idriftsættelse. En sådan fleksibel og smidig overgang vil tillige kunne tage højde for eventuelle forsinkelser i forbindelse med anlægget af letbanen.

---

### 5.2.3.2 *Lov om trafikskaber*

Overgangen til en driftsorganisation medfører behov for ændringer i lov om trafikskaber. Dette beror dog på en nærmere vurdering af nødvendigheden af de enkelte bestemmelser og behovet for at indgå i samarbejder/ejerkredse og have takstkompetence i overensstemmelse med arbejdshypotesen.

Det følger af lov om trafikskaber § 6 a, at Movia, MS og de jernbanevirksomheder, der udfører offentlig servicetrafik på kontrakt med staten inden for Movias geografiske område, deler takstkompetencen for standardbilletter. Det må efter vores vurdering anses som hensigtsmæssigt og naturligt, at HL som ny udbyder af kollektiv trafik på Sjælland tillige deltager i takstfastsættelsen, jf. herved også arbejdshypotesen angivet i afsnit 1.3 ovenfor. Dette vil i øvrigt være i overensstemmelse med bestemmelsens forarbejder, hvoraf det fremgår, at der med takstreformen var enighed om, at takstkompetencen for østdanske trafikvirksomheder skulle deles, jf. lovforslag nr. 23 af 4. oktober 2017 om implementering af takstreformer i Øst- og Vestdanmark. En sådan deltagelse fra HL's side vil dog kræve en ændring af bestemmelsen.

Det følger af lov om trafikskaber § 7, stk. 3, at Movia, MS og de jernbanevirksomheder, der udfører offentlig servicetrafik på kontrakt med staten inden for Movias geografiske område, i fællesskab skal etablere et samarbejde om den offentlige servicetrafik, der udføres inden for Movias geografiske område. Som det også er beskrevet i afsnit 5.2.2 ovenfor, synes det i bestemmelsen at være forudsat, at en letbanevirksomhed i hovedstadsområdet (HL) tillige bør indtræde i DOT-samarbejdet, da det særlige behov for tæt koordination og samarbejde vedrørende tog, privatbane, S-tog, metro og bustrafik tillige er gældende for en letbane i hovedstadsområdet. En sådan indtræden vil dog kræve en ændring af bestemmelsen.

Det følger af lov om trafikskaber § 27, at trafikskaberne, Bornholms Regionskommune, MS og DSB i et aktieselskab benævnt Rejsekort & Rejseplan A/S skal drive og udvikle et elektronisk rejseplansystem for oplysning om rejsetider, rejseplanlægning og priser mv. og et elektronisk rejsekortsystem for billettering og betaling mv. Som det er beskrevet i afsnit 5.2.1 ovenfor, bør det afdækkes, om HL og Rejsekort & Rejseplan A/S samt dets ejere har interesse i, at HL indtræder som ejer i Rejsekort & Rejseplan A/S. Såfremt dette er tilfældet, vil bestemmelsen skulle ændres.

### ***Delkonklusion***

Uanset valget af driftsmodel vil der efter vores vurdering være behov for at foretage lovændringer i lov om letbane § 5 og lov om Metroselskabet I/S og Udviklingselskabet By & Havn I/S § 8, stk. 3. Det vil derudover være hensigtsmæssigt, at der foretages ændringer i lov om trafikskaber § 6 a og § 7, stk. 3, samt evt. § 27.



#### 5.2.4 Valg af driftsorganisation (beslutningskompetence)

For at kunne implementere en ny driftsorganisation i HL, skal der træffes beslutning derom af det/de kompetente organ(er) i HL. Nedenfor følger en nærmere vurdering af, hvilke(t) organ(er) der skal træffe beslutning derom.

Det fremgår af lov om letbane på ring 3, at bestyrelsen i HL varetager den overordnede og strategiske ledelse og fører tilsyn med direktionens varetagelse af den daglige ledelse samt sikrer en forsvarlig organisation af HL's virksomhed. Det følger af lovforslag nr. 43 af 3. oktober 2018 om ændring af lov om letbane på ring 3 (om transportministerens udtræden af HL), at når letbanen er taget i brug til passagerdrift, er det op til bestyrelsen at beslutte, hvem der skal varetage direktionsopgaven for virksomheden og de nærmere rammer herfor.

Det følger imidlertid samtidig af pkt. 6.2 i HL's gældende vedtægter, at følgende "*væsentlige beslutninger*" skal forelægges af bestyrelsen for interessenterne (ejerne):

- Ændring af vedtægt for interessentskabet, jf. vedtægternes pkt. 19
- Vedtagelse af anlægsbudget, herunder finansiering
- Indgåelse af kontrakter om anlæg af Letbanen på Ring 3
- Vedtagelse af evt. udvidelser, f.eks. en etape 2
- Godkendelse af regnskab og årsrapport

Det fremgår derudover af bestemmelsen, at interessenterne har "*beføjelse til at træffe beslutning om ethvert forhold vedrørende interessentskabet*".

Tilsvarende fremgår det af bestyrelsens forretningsorden, at "*væsentlige beslutninger, der af bestyrelsens formandskab vurderes at være af særlig interesse for interessenterne*" skal forelægges for interessenterne.

Interessenternes beslutningskompetence kan alene fraviges/tilsidesættes ved lov.

Spørgsmålet om, hvem der skal udgøre HL's direktion (valget af driftsmodel), er efter vores vurdering en væsentlig beslutning i HL, som har særlig interesse for interessenterne. Der henvises herved til, at valget kan påvirke ejernes indflydelse og HL's økonomi væsentligt. Dette kombineret med, at der skal foretages visse vedtægtsændringer ved overgangen til driftsfasen, jf. herom nærmere afsnit 5.2.5 nedenfor, bevirker, at HL's interessenter efter vores vurdering skal træffe beslutning om valget af driftsmodel.

***Delkonklusion***

Spørgsmålet om valg af driftsmodel skal efter vores vurdering forelægges af bestyrelsen for interessenterne til godkendelse. For at interessenterne får den fornødne indflydelse på valget af driftsmodel, skal spørgsmålet forelægges, når der træffes beslutning om valg af driftsmodel og ikke først ved overgangen til driftsfasen. Senest i forbindelse med overgangen til driftsfasen vil det dog være nødvendigt at træffe beslutning om at foretage de fornødne vedtægtsændringer, jf. nærmere herom afsnit 5.2.5 nedenfor.

Ved valg af selskabsmodellen eller forretningsførermodellen med MS eller Movia vil der formentligt tilsvarende skulle træffes beslutning derom af henholdsvis MS' bestyrelse og/eller ejere eller af Movias bestyrelse og/eller repræsentantskab. Vi har dog ikke til brug for dette notat foretaget en nærmere vurdering af beslutningskompetencen og fordelingen mellem de enkelte beslutningstagende organer i MS og Movia.

Der henvises i øvrigt til bilag 1, der beskriver vores oplæg til en foreløbig tids- og procesplan.

**5.2.5 Vedtægtsændringer mv.**

I forbindelse med overgangen til drift i HL vil der være behov for at foretage visse ændringer af vedtægterne for HL.

I vedtægternes punkt 10.1 og 11 er MS' nuværende rolle i forhold til HL og den omstændighed, at HL ikke har nogen medarbejdere, således reguleret nærmere. Disse bestemmelser vil – uanset valget af driftsmodel – skulle ændres ved overgang til driftsfasen i HL for at reflektere, hvem der udgør den daglige ledelse, der bl.a. er tegningsberettiget for virksomheden.

Af vedtægternes punkt 5.1 fremgår det i øvrigt, at betalingsplanen ”opdateres senest et år før ibrugtagningen af letbanen i Ring 3 til passagerdrift. Samtidig fastlægges de involverede kommuners indbyrdes økonomiske rettigheder og forpligtelser i forhold til overskud/underskud af drift og vedligeholdelse af letbanen i Ring 3 efter ibrugtagning af letbanen til passagerdrift.” Bestemmelsen medfører således et behov for at opdatere betalingsplanen. Samtidig indebærer en idriftsættelse af HL, at bestemmelsen bør opdateres for at regulere, hvorledes og hvornår betalingsplanen opdateres efter idriftsættelse af letbanen.

Endelig vil en overgang til en ny driftsmodel medføre ændringer i bestyrelsens forretningsorden, regnskabsinstruksen samt udarbejdelse af en ny direktionsinstruks og i tillæg hertil behov for opdatering og/eller udarbejdelse af øvrige drifts- og organisationsrelaterede retningslinjer, politikker mv.

Ved valg af selskabsmodellen eller forretningsførermodellen med MS vil der formentligt tilsvarende skulle foretages ændringer i vedtægterne for MS samt øvrige dokumenter. Vi har dog ikke til brug for dette notat foretaget en nærmere vurdering deraf.

---

Endelig vil der ved valg af selskabsmodellen skulle oprettes et nyt driftselskab med vedtægter og øvrige governance-dokumenter. Vi har dog ikke til brug for dette notat foretaget en nærmere vurdering af, hvad der vil skulle reguleres i vedtægterne m.v., og hvorledes en sådan regulering vil skulle ske.