

Udvidet notat til statsrevisorerne om Scandlines AG

I. Indledning

1. Statsrevisorerne anmodede mig på mødet den 5. oktober 2005 om i et notat at foretage en vurdering af Transport- og Energiministeriets tilsyn med og varetagelse af statens ejerinteresser i Scandlines AG.

2. Jeg har i kap. II kort oplyst om det forestående salg af Scandlines AG.

Jeg har videre i kap. III foretaget vurderingen af Transport- og Energiministeriets tilsyn med og varetagelse af statens ejerinteresser i Scandlines AG.

Jeg har ved besvarelsen af statsrevisorernes anmodning behandlet ministeriets tilsyn med Scandlines AG og ministeriets varetagelse af statens ejerinteresser i selskabet samlet, da selskabskonstruktionen vanskeliggør en skarp sondring mellem ministeriets tilsynspligt og varetagelsen af ejerinteresserne.

Jeg har til brug for undersøgelsen indhentet og gennemgået materiale, der belyser ministeriets tilsyn med og varetagelse af statens ejerinteresser i Scandlines AG.

II. Salg af Scandlines AG

3. I Akt 117 28/1 1998 om oprettelsen af Scandlines AG blev det bl.a. oplyst, at det var hensigten, at Scandlines AG skulle børsnoteres inden for 3-5 år. Et eventuelt salg af statens aktier i Scandlines AG ville blive forelagt for Finansudvalget.

4. DeutscheBahn AG (DBAG) har i efteråret 2005 offentligt tilkendegivet, at DBAG var interesseret i at sælge aktierne i Scandlines AG, og i oktober 2005 gav den tyske regering sin tilslutning til et salg af Scandlines AG.

Transport- og Energiministeriet har tilsvarende meddelt, at regeringen er indstillet på at sælge statens aktiepost i Scandlines AG.

Salget af Scandlines AG skal ske til tredjemand med henblik på en privatisering af selskabet, og det er således hverken den tyske eller danske stat, som skal være ene-ejer eller medejer af selskabet.

5. Transport- og Energiministeriet og DBAG har besluttet, at salgsprocessen nødvendiggør et meget tæt samarbejde mellem de 2 aktionærer, så der løbende kan ske en drøftelse af salgsprocessen og af de problemer, som kræver en stillingtagen. Transport- og Energiministeriet og DBAG har aftalt, at aktionærerne skal holde et ugentligt møde, og der skal tages referat af møderne. Det første ugemøde fandt sted den 24. oktober 2005 i København.

Som et led i salgsprocessen har Transport- og Energiministeriet og DBAG endvidere valgt finansielle og juridiske rådgivere, og der skal i januar 2006 træffes forberedelse til den praktiske gennemførelse af salgsprocessen. Ifølge Transport- og Energiministeriet skal de 2 aktionærer – og/eller deres rådgivere – have en meget høj mødefrekvens, ligesom rederiets økonomiske udvikling vil blive fulgt meget tæt, bl.a. på baggrund af månedlige rapporter. Derudover skal rederiet gennemanalyseres, bl.a. med henblik på at identificere yderligere forbedringsmuligheder.

Transport- og Energiministeriet forventer endelig at fremsætte et aktstykke over for Finansudvalget inden udgangen af januar 2006 med henblik på bl.a. at give en status for overvejelserne om et salg. Et salg vil dog i alle tilfælde kræve Finansudvalgets forudgående tilslutning.

6. Jeg finder det fornuftigt og nødvendigt, at Transport- og Energiministeriet følger salgsprocessen meget tæt.

III. Transport- og Energiministeriets tilsyn og varetagelse af statens ejerinteresser i Scandlines AG

A. Stiftelsen af Scandlines AG

7. Selskabet Scandlines AG blev stiftet i 1998 ved en fusion mellem det danske rederi Scandlines A/S og det tyske Deutsche Fährgesellschaft Ostsee mbH. Scandlines AG er 50 % ejet af den tyske stat gennem DBAG og 50 % af den danske stat gennem Transport- og Energiministeriet.

Scandlines AG er indregistreret som et tysk selskab, og den danske stats ejerandel er derfor baseret på et ejerskab af aktier i et tysk aktieselskab, hvor staten kun har en ejerandel på 50 %.

Indregistreringen af Scandlines AG som et tysk selskab indebærer, at Rigsrevisionen ikke har direkte adgang til regnskabsmateriale og andre oplysninger fra Scandlines AG. Rigsrevisionen har alene adgang til gennem ministeren at indkræve de officielle årsregnskaber samt andet materiale af betydning, som ministeren kan komme i besiddelse af. Ordningen har ikke givet anledning til problemer for Rigsrevisionen. Transport- og Energiministeriet har fremskaffet det regnskabsmateriale, som Rigsrevisionen har haft behov for i forbindelse med de årlige regnskabs gennemgange.

8. Bestyrelsen for Scandlines AG består af 6 medlemmer. Transport- og energiministeren udpeger 2 bestyrelsesmedlemmer, mens DBAG tilsvarende udpeger 2 bestyrelsesmedlemmer. De 2 sidste bestyrelsesmedlemmer er medarbejdervalgte.

Bestyrelsesformanden er udpeget af DBAG, mens næstformanden for bestyrelsen er udpeget af transport- og energiministeren. Bestyrelsesformanden har ikke en udslagsgivende stemme i tilfælde af stemmelighed i bestyrelsen. Bestyrelsen kan således ikke træffe beslutninger, medmindre der er et flertal for beslutningen blandt bestyrelsesmedlemmerne.

B. Transport- og Energiministeriets styringskoncept for ejerskabsvaretagelsen

9. Jeg har til brug for min vurdering lagt til grund, at Transport- og Energiministeriets tilsyn med Scandlines AG og varetagelse af statens ejerinteresser skal basere sig på de retningslinjer, der fremgår af rapporterne "Statslige aktieselskaber – tilsyn, styring og ansvar" fra 2003 og "Staten som aktionær" fra 2004.

Rapporterne om statslige aktieselskaber udstikker kun i få tilfælde konkrete handlingsanvisninger for udøvelse af et ejerskab. Overordnet fastslås det, at ministeren har pligt til at udføre et overordnet økonomisk tilsyn med udviklingen i selskaberne – som udgangspunkt baseret på selskabernes ordinære rapportering – og må i øvrigt forventes at udøve sine aktionærkompetencer i forhold til de emner, der behandles på selskabernes generalforsamlinger. Udøvelsen må derfor bero på, at ministeriet har udarbejdet konkrete analyser og vurderinger af, hvordan ejerinteresserne i tilknytning til det enkelte selskab forvaltes mest hensigtsmæssigt.

10. Jeg har i et notat af 7. september 2004 til statsrevisorerne om den fortsatte udvikling i 1 sag i beretning om bevillingskontrollen for 1997 oplyst, at det daværende Trafikministerium havde iværksat et styringskoncept for ejerskabsvaretagelsen af Scandlines AG, hvorefter ministeriet holdt kvartalsmøder med formandskabet for bestyrelsen, dvs. formanden og næstformanden. Trafikministeriet ville forud for møderne modtage en redegørelse, hvor selskabets bestyrelse orienterede om udviklingen i selskabet.

11. Transport- og Energiministeriet har i november 2005 oplyst, at kvartalsmøderne alligevel ikke er blevet gennemført som planlagt. Det skyldes, at en række enkeltsager i mellemtiden er kommet i vejen for det forudsatte samarbejde mellem aktionærerne og bestyrelsen. Selskabets bestyrelse har i disse sager ikke været i stand til at skabe enighed om, hvilken beslutning bestyrelsen skal tage. Uenigheden i bestyrelsen har spændt over spørgsmål fra køb af færger til personaleforhold.

Transport- og Energiministeriet har oplyst, at ministeriet og DBAG i disse sager har været nødsaget til aktivt at gå ind i beslutningsprocessen.

12. Rigsrevisionens gennemgang af sagsmaterialet har bekræftet ministeriets oplysninger om, at ministeriet har været aktivt inddraget i enkeltsagerne, og det er samtidig Rigsrevisionens opfattelse, at ministeriet har været medvirkende til, at enkeltsagerne blev løst. Transport- og Energiministeriet har især fulgt sagerne gennem møder med henholdsvis DBAG og bestyrelsesmedlemmerne udpeget af ministeriet samt den administrerende direktør. Ministeriet har endvidere indhentet udtalelser fra eksperter om beskatning af udbytte i Tyskland og fra kammeradvokaten en juridisk vurdering om en "legal opinion" vedrørende et færgeskib til brug for ministeriets vurdering af sagerne.

13. Transport- og Energiministeriet har videre oplyst, at ministeriet og DBAG har en forskellig opfattelse af, hvordan ejerinteresserne i selskabet skal varetages. DBAG har overvejende betragtet Scandlines AG som en slags datterselskab i koncernen, mens Transport- og Energiministeriet som udgangspunkt har behandlet Scandlines AG som et selvstændigt aktieselskab. Forskellen er bl.a. kommet til udtryk ved udpegelsen af bestyrelsesmedlemmer. DBAG har valgt selv at være repræsenteret i bestyrelsen, mens Transport- og Energiministeriet i tråd med anbefalingerne i Finansministeriets, Trafikministeriets og Økonomi- og Erhvervsministeriets rapport "Staten som aktionær" fra 2004 ikke selv er repræsenteret i bestyrelsen. Transport- og Energiministeriet har overladt bestyrelseshvervene til kompetente branchefolk.

Denne forskel i opfattelsen mellem de 2 aktionærer har ligeledes medført, at Transport- og Energiministeriet har været nødsaget til at indtage en mere aktiv rolle i selskabets beslutningsproces, end ministeriets strategi for varetagelse af ejerinteresserne i selskaber lægger op til.

14. Bestyrelsen har i oktober 2005 på foranledning af Transport- og Energiministeriet og DBAG besluttet, at der skal gennemføres en revurdering af reglerne om god selskabsledelse (corporate governance) i selskabet. Ifølge en pressemeddelelse fra Scandlines AG den 6. oktober 2005 er formålet med revurderingen af reglerne om corporate governance at opnå klarhed og at undgå situationer, der giver anledning til tvister i selskabets ledelse.

15. Transport- og Energiministeriet har i tilknytning hertil oplyst, at ministeriet ud fra et ejermæssigt synspunkt har haft grund til at glæde sig over rederiets økonomiske udvikling. Rederiet opnåede i 2004 det bedste resultat siden fusionen i 1998, og 2005 synes også at blive et fint år i resultatmæssig henseende. Faktisk hører rederiet til de bedst indtjenende rederier i Europa.

Transport- og Energiministeriet har samtidig oplyst, at der dog næppe er tvivl om, at rederiet kunne have gjort det endnu bedre, hvis rederiet havde været forskånet for en række ledelsesmæssige problemer. Ministeriet har i den forbindelse peget på potentialet for en yderligere udvikling af rederiet, som nu søges nyttiggjort gennem et salg. I salgsmaterialet vil der bl.a. blive peget på de udviklingsmuligheder, der fremdeles ligger i rederiet, og som ifølge ministeriets oplysninger vil blive søgt kapitaliseret ved et salg.

16. Når der henses til de vanskeligheder, der har været i den fælles ledelse af Scandlines AG, og den betydning, de ledelsesmæssige problemer må antages at have haft for Scandlines AG's økonomiske resultat, finder jeg det rigtigt og nødvendigt at gennemføre en revurdering af reglerne om corporate governance i selskabet.

Jeg finder det samtidig velbegrunderet, at Transport- og Energiministeriet fortsat har fokus på de ledelsesmæssige problemer i rederiet for derigennem at tage vare om statens ejerinteresser.

C. Rigsrevisionens gennemgang af Transport- og Energiministeriets sagsmateriale om Scandlines AG

17. Transport- og Energiministeriet har oplyst, at varetagelsen af tilsynet og ejerinteresserne er foretaget på anden vis end ministeriets normale strategi med afholdelse af kvartalsmøder. Ministeriets varetagelse af tilsynet og ejerinteresserne kan lidt forenklet opdeles i 3 kategorier.

Transport- og Energiministeriet har for det første fulgt udviklingen tæt i enkeltsager frem til, der er fundet en løsning.

Ministeriet modtager for det andet årsrapporten for Scandlines AG, hvor ministeriet udarbejder en indstilling til transport- og energiministeren, om årsrapporten bør godkendes på generalforsamlingen.

Ministeriet har for det tredje løbende haft møder med de 2 bestyrelsesmedlemmer, der er udpeget af ministeriet, samt med den administrerende direktør. Møderne har som udgangspunkt vedrørt konkrete problemstillinger, men den økonomiske og driftsmæssige udvikling for Scandlines AG er også blevet drøftet på møderne. Ifølge ministeriet har en indsigt i Scandlines AG's økonomiske og driftsmæssige forhold i øvrigt været en forudsætning for, at ministeriet har kunnet varetage ejerinteresserne i forbindelse med større beslutninger om fx opgradering af færgekapaciteten på Rødby-Puttgården og Gedser-Rostock. Ministeriet har ligeledes haft regelmæssige møder med DBAG. Ministeriet har derimod ikke haft løbende møder med formanden for bestyrelsen.

18. Det sagsmateriale, som Rigsrevisionen har modtaget fra Transport- og Energiministeriet til besvarelse af statsrevisorernes anmodning, har omhandlet en række problemstillinger vedrørende konkrete enkeltsager. Sagsmaterialet indeholder en betydelig udveksling af informationer/synspunkter mellem ministeriet og de 2 bestyrelsesmedlemmer, som er udpeget af Transport- og Energiministeriet, og med den administrerende direktør, ligesom ministeriet har haft regelmæssige møder med DBAG.

D. Sammenfattende vurdering af Transport- og Energiministeriets tilsyn med og varetagelse af statens ejerinteresser i Scandlines AG

19. Rigsrevisionen har ikke adgang til at kræve materiale til brug for revisionen direkte fra Scandlines AG. Rigsrevisionen er i stedet henvist til at bede Transport- og Energiministeriet om at fremskaffe materialet. Transport- og Energiministeriet har fremskaffet det regnskabsmateriale, som Rigsrevisionen har haft behov for i forbindelse med de årlige regnskabsgennemgange. Ministeriet har til brug for Rigsrevisionens vurdering af Transport- og Energiministeriets tilsyn med og varetagelse af statens ejerinteresser i

Scandlines AG ikke haft behov for at indhente materiale fra Scandlines AG, da ministeriet allerede havde det relevante materiale.

20. Rigsrevisionens gennemgang af sagsmaterialet har bekræftet ministeriets oplysninger om, at ministeriet har været aktivt inddraget i enkeltsagerne, og det er samtidig Rigsrevisionens opfattelse, at ministeriet har været medvirkende til, at enkeltsagerne blev løst.

Rigsrevisionens gennemgang af ministeriets sagsmateriale har dokumenteret, at ministeriet har udført et aktivt tilsyn med og varetagelse af statens ejerinteresser.

21. Det er på den baggrund min sammenfattende vurdering, at Transport- og Energiministeriets tilsyn med og varetagelse af statens ejerinteresser i Scandlines AG har været tilfredsstillende.

Jeg har lagt til grund, at Transport- og Energiministeriets indseende med Scandlines AG gennem enkeltsagerne reelt har givet ministeriet en større viden om selskabets forhold, end ministeriet normalt ville få gennem kvartalsmøderne. Det er tillige min opfattelse, at ministeriet som følge af tvisterne i selskabets ledelse har anvendt flere ressourcer til at varetage statens ejerinteresser i Scandlines AG i forhold til andre sammenlignelige selskaber.

Transport- og Energiministeriet har samtidig oplyst, at der dog næppe er tvivl om, at rederiet kunne have gjort det endnu bedre, hvis rederiet havde været forskånet for en række ledelsesmæssige problemer.

Henrik Otbo