



FOLKETINGET  
STATSREVISORERNE



FOLKETINGET  
RIGSREVISIONEN

Januar 2022  
– 10/2021

Rigsrevisionens beretning afgivet  
til Folketinget med Statsrevisorernes  
bemærkninger

# Projekteringsfasen for Femern Bælt- forbindelsen

**10/2021**

**Beretning om**

# **projekteringsfasen for Femern Bælt-forbindelsen**

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

**København 2022**

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres bemærkning Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Transportministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i april 2022.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorernes eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorernes Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2021, som afgives i februar 2023.

## Statsrevisorernes bemærkning tager udgangspunkt i denne karakterskala:

### Karakterskala

Positiv kritik	<ul style="list-style-type: none"><li>• finder det meget/særdeles positivt</li><li>• finder det positivt</li><li>• finder det tilfredsstillende/er tilfredse med</li></ul>
Kritik under middel	<ul style="list-style-type: none"><li>• finder det ikke helt tilfredsstillende</li></ul>
Middel kritik	<ul style="list-style-type: none"><li>• finder det utilfredsstillende/er utilfredse med</li><li>• påpeger/understreger/henstiller/forventer</li><li>• beklager/finder det bekymrende/foruroligende</li></ul>
Skarp kritik	<ul style="list-style-type: none"><li>• kritiserer/finder det kritisabelt/kritiserer skarpt/indskærper</li><li>• påtaler/påtaler skarpt</li></ul>
Skarpeste kritik	<ul style="list-style-type: none"><li>• påtaler skarpt og henleder særligt Folketingets opmærksomhed på</li></ul>

### Henvendelse vedrørende denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne  
Folketinget  
Christiansborg  
1240 København K

Tlf.: 3337 5987  
statsrevisorerne@ft.dk  
www.ft.dk/statsrevisorerne

### Yderligere eksemplarer kan købes ved henvendelse til:

Rosendahls Lager og Logistik  
Vandtårnsvej 83A  
2860 Søborg

Tlf.: 4322 7300  
distribution@rosendahls.dk  
www.rosendahls.dk

ISSN 2245-3008  
ISBN trykt 978-87-7434-746-0  
ISBN online 978-87-7434-747-7

# Statsrevisorernes bemærkning

## Beretning om projekteringsfasen for Femern Bælt-forbindelsen

Danmark og Tyskland underskrev i september 2008 en statstraktat om en fast forbindelse over Femern Bælt. Danmark forpligtede sig til at projektere, finansiere og etablere forbindelsen og stå for den fremtidige drift og vedligeholdelse. Målet var dengang, at forbindelsen skulle åbne for trafik i 2018. Budgettet for kyst til kyst-forbindelsen er ca. 53 mia. kr. (2015-priser).

Projekteringsfasen har haft et længere forløb end forventet, og samlet set er der gået 11½ år, fra projekteringsloven blev vedtaget i marts 2009, til anlægsarbejderne kunne igangsættes fuldt ud i november 2020. Forsinkelser skyldes især, at den tyske myndighedsgodkendelse til at etablere Femern Bælt-forbindelsen har været forsinket, så anlægsarbejderne i Tyskland først kunne gå i gang ca. 8 år efter det planlagte tidspunkt. På nuværende tidspunkt er byggeriet sat i gang på begge sider af Femern Bælt, og det er Femern A/S' forventning, at forbindelsen kan åbne for trafik i 2029.

Statsrevisorerne finder, at Transportministeriets og Femern A/S' styring af projekteringsfasen for Femern Bælt-forbindelsen ikke i tilstrækkelig grad har taget højde for risici for forsinkelser i den tyske myndighedsproces og for økonomiske risici.

Statsrevisorerne finder det ikke helt tilfredsstillende, at Transportministeriet og Femern A/S har taget unødige økonomiske risici i forhold til tunnelentrepriserne for Femern Bælt-forbindelsen, da man i 2010 indstillede, at udbudsprocessen skulle foregå parallelt med myndighedsprocessen - trods viden om risici for forsinkelser.

## Statsrevisorerne

17. januar 2022

Henrik Thorup  
Klaus Frandsen  
Frank Aaen  
Mette Abildgaard  
Leif Lahn Jensen  
Troels Lund Poulsen

Statsrevisorerne finder det ligeledes ikke helt tilfredsstillende, at Transportministeriet i 2009 fremsatte projekteringsloven til Folketingets vedtagelse uden at have afsat tilstrækkelig tid til den tyske myndighedsgodkendelse - på trods af at ministeriet havde viden om, at projektet var forsinket, og at det var usikkert, hvor lang tid den tyske myndighedsproces ville tage. Samtidig fastholdt ministeriet målet om, at Femern Bælt-forbindelsen skulle åbne i 2018, selv om det ikke var realistisk. Transportministeriet fastholdt således i tekst til statstrakaten med Tyskland og i forslaget til Folketinget om projekteringslov om Femern Bælt-forbindelsen, at åbningsåret var 2018, selv om ministeriet var vidende om, at denne tidsplan ikke ville holde.

Statsrevisorerne har hæftet sig ved:

- At Femern A/S i nogle tilfælde ikke har indarbejdet kendte forsinkelser i tidsplanerne og ikke i tilstrækkelig grad har taget højde for de usikkerheder og risici, der var forbundet med den tyske myndighedsproces. Tidsplanerne har gentagne gange vist sig ikke at kunne holde.
- At Femern A/S har håndteret risici for yderligere forsinkelser ved at indgå betingede kontrakter, som først ville blive aktiveret, når projektet blev godkendt i Tyskland.
- At Transportministeriet ikke gennemførte en tilstrækkelig kvalitetssikring af Femern A/S' tidsplaner for opnåelsen af tysk myndighedsgodkendelse i forbindelse med udarbejdelsen af aktstykkerne og anlægsloven, der blev vedtaget i 2015.
- At Transportministeriet ikke gennemførte en tilstrækkelig kvalitetssikring af Femern A/S' oplæg til beslutninger om udbudsprocessen, herunder indstillingen om at gennemføre udbudsprocessen parallelt med myndighedsprocessen, og hvilke økonomiske og andre konsekvenser det kunne have.

# Indholdsfortegnelse

<b>1. Introduktion og konklusion .....</b>	<b>1</b>
1.1. Formål og konklusion.....	1
1.2. Baggrund .....	5
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning.....	9
<b>2. Femern A/S' styring i projekteringsfasen .....</b>	<b>15</b>
2.1. Femern A/S' tidsplaner .....	16
2.2. Femern A/S' beslutninger om udbudsprocessens forløb .....	25
<b>3. Transportministeriets opgavevaretagelse i projekteringsfasen .....</b>	<b>31</b>
3.1. Transportministeriets tidsplan ved projekteringsloven.....	32
3.2. Transportministeriets kvalitets sikring af tidsplanerne .....	35
3.3. Kvalitets sikring af beslutningsgrundlagene.....	40
Bilag 1. Metodisk tilgang.....	46
Bilag 2. Ordliste.....	52

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til denne undersøgelse og afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Rigsrevisionen har revideret regnskaberne efter § 2, stk. 1, nr. 1, jf. § 3 i rigsrevisorloven.

Beretningen vedrører finanslovens § 28. Transportministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Carina Christensen: november 2007 - september 2008

Lars Barfoed: september 2008 - februar 2010

Hans Christian Schmidt: februar 2010 - oktober 2011

Henrik Dam Kristensen: oktober 2011 - august 2013

Pia Olsen Dyhr: august 2013 - februar 2014

Magnus Heunicke: februar 2014 - juni 2015

Hans Christian Schmidt: juni 2015 - november 2016

Beretningen har i udkast været forelagt Transportministeriet og Femern A/S, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

# 1. Introduktion og konklusion

## 1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om Femern A/S' og Transportministeriets styring af Femern Bælt-forbindelsens projekteringsfase frem til indgåelsen af kontrakter for de store tunnelentrepriser. Projekteringsfasens opgaver var oprindeligt sat til at vare 4 år, men der gik 11½ år fra projekteringsfasens start, til anlægsarbejderne kunne igangsættes fuldt ud. Femern Bælt-forbindelsen er et af danmarkshistoriens største anlægsprojekter med et samlet budget på ca. 53 mia. kr. (2015-priser).

2. Danmark og Tyskland underskrev i september 2008 en statstraktat om en fast forbindelse over Femern Bælt. Danmark forpligtede sig til at projekttere, finansiere og etablere forbindelsen og at stå for den fremtidige drift og vedligeholdelse. Målet var dengang, at forbindelsen skulle åbne for trafik i 2018.

3. Projekteringsloven blev vedtaget i marts 2009, og Transportministeriet samlede opgaven med at organisere forberedelsen, undersøgelsen og projekteringen af den faste forbindelse over Femern Bælt i det statsejede selskab Femern A/S. Projekteringsopgaven indebar at opnå myndighedsgodkendelse i Danmark og i Tyskland. I 2011 fik Femern A/S derudover til opgave at gennemføre udbud af tunnelentrepriserne.

Anlægsloven blev vedtaget i april 2015, hvilket var ca. 2 år senere end forventet. Femern A/S fik dermed den danske myndighedsgodkendelse til at etablere Femern Bælt-forbindelsen. I maj 2016 indgik Femern A/S betingede kontrakter for ca. 30 mia. kr. (2015-priser) og afsluttede dermed udbudsprocessen for de store tunnelentrepriser. Den tyske myndighedsgodkendelse forelå den 31. januar 2019, men blev først endeligt retskraftig den 3. november 2020, hvor klagesagerne over myndighedsgodkendelsen blev afgjort. Anlægsarbejderne i Tyskland kunne først igangsættes fuldt ud ca. 8 år senere end oprindeligt forventet.

4. Undersøgelsen handler om Femern A/S' opgaver med at opnå den tyske myndighedsgodkendelse og gennemføre udbuddet af tunnelentrepriserne. Det skyldes, at det kan have haft betydning for projektets økonomi, at opnåelsen af den tyske godkendelse har været forsinket, og at den tyske myndighedsproces og udbudsprocessen er afhængige af hinanden. Vi undersøger også Transportministeriets varetagelse af sine opgaver med at kvalitetssikre Femern A/S' tidsplaner og bidrag til beslutningsgrundlagene for udbudsprocessen.

### Femern Bælt-forbindelsen

Femern Bælt-forbindelsen er et stort grænseoverskridende anlægsprojekt, som med en fast forbindelse over Femern Bælt skal forbedre infrastrukturen mellem Danmark og de øvrige nordiske lande og resten af Europa.

### Projekteringsloven

Lov nr. 285 af 15. april 2009 om projektering af en fast forbindelse over Femern Bælt med tilhørende landanlæg i Danmark.

### Anlægsloven

Lov nr. 575 af 4. maj 2015 om anlæg og drift af en fast forbindelse over Femern Bælt med tilhørende landanlæg i Danmark.

### 4 store tunnelentrepriser

Femern A/S udbød 4 store tunnelentrepriser:

- gravearbejde til søs, etablering af arbejdshavne og landindvinding med nye naturområder
- etablering af "Tunnel Nord"
- etablering af "Tunnel Syd"
- etablering af "Ramper og portaler".



5. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Transportministeriet og Femern A/S har styret projekteringsfasen for Femern Bælt-forbindelsen tilfredsstillende. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Har Femern A/S taget højde for varigheden af den tyske myndighedsproces i styringen af projekteringsfasen?
- Har Transportministeriet varetaget sine opgaver i projekteringsfasen tilfredsstillende?

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i marts 2021.



## Hovedkonklusion

**Transportministeriets og Femern A/S' styring af projekteringsfasen for Femern Bælt-forbindelsen har ikke været helt tilfredsstillende. Konsekvensen er, at Transportministeriet og Femern A/S undervejs har taget unødige økonomiske risici i forhold til tunnelentrepriserne.**

### **Femern A/S har ikke taget højde for varigheden af den tyske myndighedsproces i styringen af projekteringsfasen på en helt tilfredsstillende måde**

Femern A/S har ikke haft robuste tidsplaner for opnåelsen af den tyske myndighedsgodkendelse i projekteringsfasen. Femern A/S søgte viden om varigheden og indholdet af den tyske proces og var bekendt med risikoen for, at processen kunne blive langvarig, men Femern A/S har ikke afspejlet denne viden fuldt ud i tidsplanerne. Femern A/S besluttede i stedet at have ambitiøse tidsplaner, der gentagne gange viste sig ikke at holde.

Femern A/S har ikke taget tilstrækkelig højde for risiciene for forsinkelser i den tyske myndighedsproces ved alle væsentlige beslutninger om udbuddet. Der var fx risici for forsinkelser, da Femern A/S i 2010 indstillede, at udbuddet skulle gennemføres parallelt med myndighedsprocessen, og da Femern A/S i sommeren 2014 besluttede at fortsætte udbuddet og indhente priser til brug for anlægsloven. Beslutningen i 2014 øgede dermed risikoen for, at vedståelsesperioden for entreprenørernes tilbud udløb, inden den endelige tyske godkendelse forelå, hvilket ville indebære omkostninger for Femern A/S.

Anlægsprisen i de tilbud på tunnelentrepriserne, som Femern A/S fik i december 2014, var højere end forventet. Femern A/S fik derfor med anlægsloven til opgave at forhandle prisen ned. I forlængelse af disse forhandlinger indgik Femern A/S betingede kontrakter, som først ville blive aktiveret, hvis projektet blev godkendt i Tyskland. Kontrakterne indeholdt dermed redskaber til at håndtere de risici, der var forbundet med at indgå kontrakterne, før den endelige tyske godkendelse forelå.

### **Transportministeriet har ikke varetaget sine opgaver i projekteringsfasen helt tilfredsstillende**

Transportministeriet afsatte ikke tilstrækkelig tid til at opnå den tyske myndighedsgodkendelse, da ministeriet fremsatte projekteringsloven. Ministeriet vidste, at der var opstået forsinkelser i projektet, og at varigheden af og indholdet i den tyske proces ikke var klarlagt. Alligevel fastholdt ministeriet målet om at åbne Femern Bælt-forbindelsen i 2018.

Transportministeriet gennemførte ikke en tilstrækkelig kvalitetssikring af Femern A/S' tidsplaner for opnåelsen af tysk myndighedsgodkendelse. Ministeriet havde oplysninger om den tyske myndighedsproces, der burde have ført til, at ministeriet forholdt sig mere kritisk til tidsplanerne.

### **Vedståelsesperiode**

Vedståelsesperioden er den minimumsperiode, hvor en tilbudsgiver er forpligtet af sit tilbud.

I vedståelsesperioden kan ordregiveren acceptere tilbuddet, og tilbudsgiveren er herefter forpligtet til at levere i henhold til tilbuddet.

Transportministeriet gennemførte heller ikke en helt tilstrækkelig kvalitetssikring af Femern A/S' bidrag til beslutningerne om udbudsprocessen. Ministeriet forholdt sig i 2010/2011 ikke kritisk til Femern A/S' oplysninger i indstillingen om at gennemføre udbuddet parallelt med myndighedsprocessen. Ministeriet sikrede således ikke, at det var belyst, hvilke konsekvenser yderligere forsinkelser i den tyske myndighedsproces kunne få for en parallel udbudsproces.

Transportministeriet forholdt sig kritisk til Femern A/S' bidrag til beslutningsgrundlaget for at indgå betingede kontrakter, og ministeriet bidrog til at få belyst fordele, risici og omkostninger ved at indgå kontrakterne.

## 1.2. Baggrund

6. Femern Bælt-forbindelsen er et kombineret jernbane- og vejprojekt. Forbindelsen består af en 18 km lang sænketunnel mellem Rødby og Puttgarden samt tilslutningsanlæg på land i både Danmark og Tyskland. Danmark og Tyskland står selv for at planlægge, etablere og finansiere vej- og baneanlæg på land, mens Danmark alene planlægger, etablerer og finansierer kyst til kyst-forbindelsen mellem landene. Budgettet for kyst til kyst-forbindelsen er ca. 53 mia. kr. (2015-priser). Denne undersøgelse omhandler kun kyst til kyst-forbindelsen.



Placeringen af kyst til kyst-delen af Femern Bælt-forbindelsen.

Kort: Femern A/S.

7. Det fremgår af statstraktaten fra 2008, at Danmark forpligtede sig til at indhente alle nødvendige godkendelser til Femern Bælt-forbindelsen, og at Danmark skulle etablere et selskab med ansvar for forberedelse, planlægning, design, opnåelse af godkendelser, kontrahering, anlæg, finansiering, drift og vedligeholdelse af den faste forbindelse over Femern Bælt.

Femern Bælt-forbindelsen er finansieret med statsgaranterede lån, som skal tilbagebetales gennem brugerbetaling. Udgifterne til etablering af forbindelsen vil derfor blive tilbagebetalt over en årrække, når forbindelsen er sat i drift. Projektet støttes desuden af midler fra EU, da forbindelsen er en del af det transeuropæiske transportnetværk.

8. Folketinget vedtog projekteringsloven i marts 2009. Projekteringsloven ratificerede den indgåede statstraktat og muliggjorde, at Transportministeriet kunne igangsætte forberedelserne til etableringen af forbindelsen over Femern Bælt. Transportministeriet delegerede opgaven med at forberede, undersøge og projektere forbindelsen til Femern A/S, der er et statsejet selskab under Sund & Bælt Holding A/S.

### Ratificering

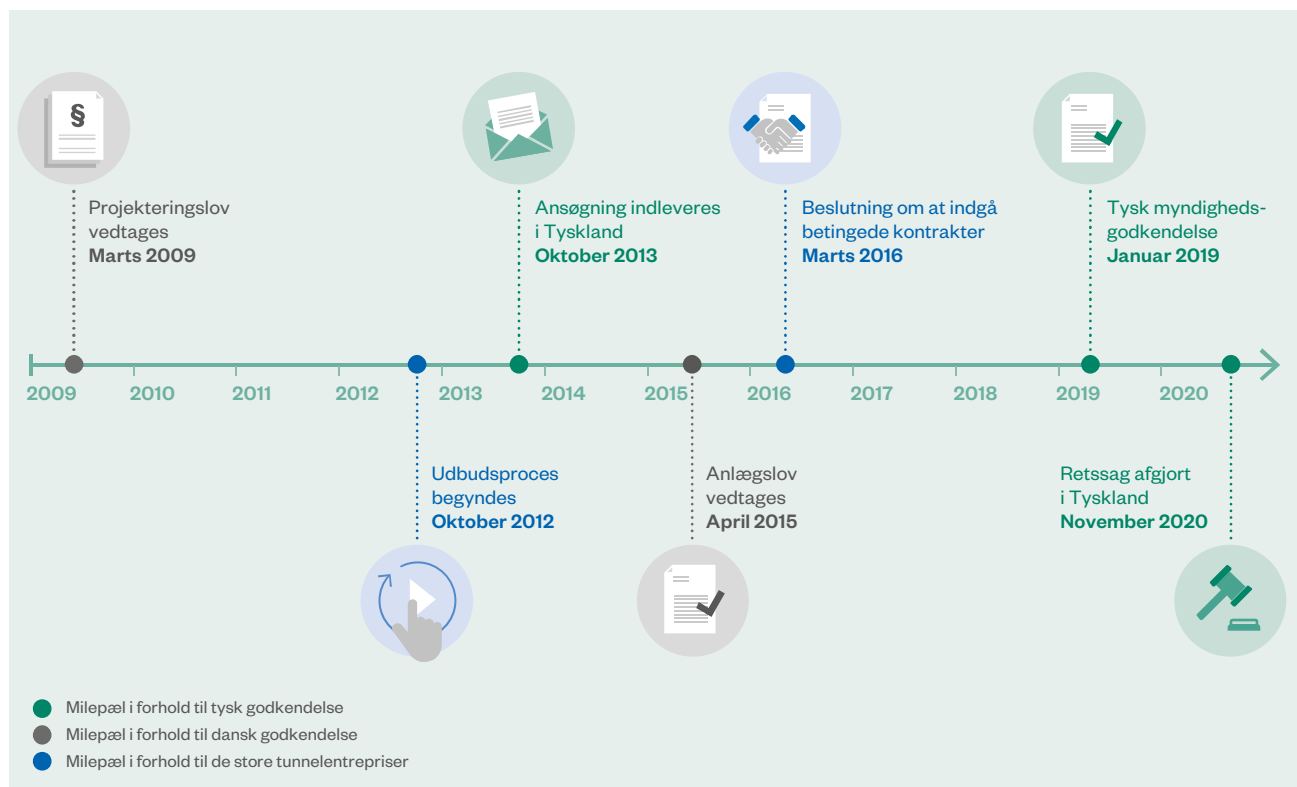
Ratificering er Folketingets formelle tilslutning til en international aftale.

Femern A/S havde 3 hovedopgaver i projekteringsfasen. Femern A/S skulle for det første opnå dansk myndighedsgodkendelse af projektet via en anlægslov, for det andet opnå godkendelse af projektet fra de tyske myndigheder og for det tredje forberede udbudsprocessen for de store tunnelentrepriser. Sidstnævnte opgave fik Femern A/S ikke i forbindelse med vedtagelsen af projekteringsloven, men først i 2011. Det fremgår bl.a. af bemærkningerne til projekteringsloven, at det var målet, at den faste forbindelse over Femern Bælt skulle åbne for trafik i 2018. Det fremgår også, at det forventedes, at der omkring 2012 – på grundlag af projekteringsarbejdet – ville kunne fremsættes forslag til en anlægslov, der ville give hjemmel til at igangsætte anlægsarbejdet.

### Projekteringsfasens forløb

9. Projekteringsfasen har haft et længere forløb end forventet, og samlet set er der gået 11½ år, fra projekteringsloven blev vedtaget i marts 2009 til november 2020, hvor byggeriet kunne igangsættes fuldt ud i Tyskland. Figur 1 viser de væsentligste milepæle for de 3 hovedopgaver i projekteringsfasen.

**Figur 1**  
De væsentligste milepæle for de 3 hovedopgaver i projekteringsfasen



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Femern A/S og Transportministeriet.

Det fremgår af figur 1, at anlægsloven blev vedtaget i april 2015. Det fremgår også, at Femern A/S formelt indleverede ansøgningen i Tyskland i oktober 2013. Godkendelsesprocessen omfattede bl.a. 2 fulde høringsrunder. Femern A/S fik den tyske godkendelse i januar 2019, men godkendelsen blev efterfulgt af en retssag med opsættende virkning ved forbundsforvaltningsdomstolen i Leipzig. Retssagen blev afgjort i november 2020, hvor Femern A/S opnåede den endelige, retskraftige godkendelse af projektet i Tyskland. I april 2019 fik Femern A/S en strakstilladelse til at påbegynde det anlægsforberedende arbejde i Tyskland. Femern A/S foretog en række anlægsforberedende aktiviteter – primært miljøforanstaltninger – på tysk side i perioden mellem godkendelsen og afgørelsen af retssagen.

Udbudsprocessen blev påbegyndt i oktober 2012, og Femern A/S underskrev betingede kontrakter i maj 2016. Da den endelige tyske godkendelse først forelå ca. 4 år efter, at Femern A/S havde indgået de betingede kontrakter, benyttede selskabet forlængelsesmekanismer i de betingede kontrakter. Femern A/S forlængede således kontraktperioden i 2018 og aktiverede 3 af de 4 kontrakter i foråret 2020, inden den endelige godkendelse forelå.

På nuværende tidspunkt er byggeriet sat i gang på begge sider af Femern Bælt, og det er Femern A/S' forventning, at forbindelsen kan åbne for trafik i 2029, dvs. 11 år senere end målet i projekteringsloven.

## Den tyske myndighedsproces

10. Den danske og tyske myndighedsproces er forskellig. Myndighedsgodkendelsen af projektet opnås i Danmark med Folketingets vedtagelse af anlægsloven. I Tyskland er myndighedsgodkendelsen en administrativ afgørelse. Godkendelsen gives på grundlag af en projektansøgning.

11. Femern Bælt-forbindelsen skulle godkendes af det slesvig-holstenske vejdirektors afdeling for myndighedsgodkendelser i Kiel (herefter den tyske godkendelsesmyndighed). Projektets vej- og jernbanedel skulle behandles efter enten den tyske vejlovgivning eller jernbanelovgivning, hvilket der først sent i processen blev truffet beslutning om. Derudover var der følgende væsentlige forhold ved myndighedsprocessen:

- **Femern A/S havde en tysk medansøger på vejdelen af projektet.** Femern A/S kunne ifølge tysk lovgivning ikke selv søge om godkendelse af vejdelen af projektet i Tyskland. Derfor samarbejdede Femern A/S med LBV's afdeling i Lübeck (herefter Femern A/S' tyske samarbejdspartner) om vejdelen af ansøgningen. Femern A/S udarbejdede ansøgningen, mens det formelt var den tyske samarbejdspartner, der søgte om godkendelsen.
- **Ansøgningen skulle i én eller flere offentlige høringer.** Interessenter, private selskaber, NGO'er mfl. havde mulighed for at komme med indsigelser mod Femern A/S' ansøgning. Femern A/S skulle besvare indsigelserne, deltage i høringsmøder og opdatere projektansøgningen på baggrund af høringsprocessen. Hvis den tyske godkendelsesmyndighed vurderede, at ansøgningen var blevet væsentligt ændret, kunne høringsprocessen gentages.

## Strakstilladelse

En strakstilladelse giver mulighed for, at anlægsarbejderne kan påbegyndes – også selv om der er indbragt klager over myndighedsgodkendelsen ved domstolene.

## Krav til indhold i projektansøgningen i Tyskland

Ansøgningen til de tyske myndigheder skal bl.a. redegøre for:

- begrundelsen for gennemførelse af projektet
- den valgte linjeføring og projektets udformning
- projektets indflydelse på tredjeparter (ejendomssejere, erhvervsvirksomheder, kommuner og andre myndigheder)
- projektets miljømæssige påvirkninger, herunder særligt i relation til naturbeskyttelsesloven, Natura 2000-områder og særligt beskyttede arter, vandrammedirektivets implementering i tysk lovgivning mv.

## LBV's afdeling i Lübeck

Delstatsstyrelsen for vejanlæg og transport i Slesvig-Holsten (Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr – LBV-SH) har en afdeling i Lübeck. LBV-SH er projektejer på vejdelen af Femern Bælt-forbindelsen på tysk territorium.

- **Risiko for retssag ved en forvaltningsdomstol.** Når den tyske godkendelse forelå, kunne berørte parter klage over myndighedsgodkendelsen til en forvaltningsdomstol. Hvis klagerne blev accepteret af domstolen, ville der blive indledt en retssag, som omhandlede den tyske godkendelsesmyndigheds behandling af ansøgningen og selve myndighedsgodkendelsens vilkår og betingelser. Retssagen kunne have opsættende virkning. Det betyder, at der ikke kunne udføres arbejde på den del af projektet, der lå på den tyske side, mens retssagen pågik.

### Prækvalifikation

En prækvalifikation er en indledende udvælgelsesfase, hvor de bedst kvalificerede ansøgere udvælges til at deltage i det kommende udbud.

### Udbud af tunnelentrepriser

12. Femern A/S fik med Akt 149 23/6 2011 hjemmel til at igangsætte udbudsprocessen for de store tunnelentrepriser. Femern A/S udbød de 4 store tunnelentrepriser med udbudsformen *konkurrencepræget dialog*. Udbudsformen gør det muligt at have dialog med prækvalificerede tilbudsgivere om, hvilke tekniske løsninger der kan anvendes i projektet. Dialogen bidrager til at kvalificere udformningen af udbudsmaterialet, som tilbudsgiverne skal give prissatte tilbud på. Det er muligt at gennemføre en afsluttende forhandlingsdialog forud for kontraktindgåelse med de vindende tilbudsgivere. Sammenlignet med andre udbudsformer indebærer denne udbudsform muligheden for flere runder af dialog med tilbudsgiverne.

### Aktstykker i projekteringsfasen

13. Projekteringsfasen blev indledt med vedtagelsen af projekteringsloven og afsluttet med opnåelsen af den endelige, retskraftige tyske myndighedsgodkendelse. I projekteringsfasen udarbejdede Transportministeriet 3 aktstykker.

Projektets første budget fremgår af bemærkningerne til projekteringsloven. Det fremgår, at der blev afsat ca. 1,2 mia. kr. frem til og med 2012 (2008-priser), hvor Transportministeriet forventede, at anlægsloven ville være vedtaget. Anlægsloven blev først vedtaget i 2015, og frem til vedtagelsen blev budgettet forøget med ca. 2,8 mia. kr. til ca. 4 mia. kr. (2008-priser). Tabel 1 viser, hvordan budgettet blev forøget med de 3 aktstykker, som Transportministeriet fremlagde i perioden.

**Tabel 1**

### Aktstykker og budgetforøgelser i projekteringsfasen (2008-priser)

	Udgifter i alt	Budget- forøgelse	Heraf fordyrelser	Heraf fremrykkede aktiviteter	Heraf drift
Projekteringslov (baseline)	<b>1.210 mio. kr.</b>	-	-	-	-
Akt 140 3/6 2010	<b>1.881 mio. kr.</b>	671 mio. kr.	401 mio. kr.	270 mio. kr.	-
Akt 149 23/6 2011	<b>2.812 mio. kr.</b>	931 mio. kr.	25 mio. kr.	906 mio. kr.	-
Akt 97 20/3 2013	<b>3.992 mio. kr.</b>	1.180 mio. kr.	125 mio. kr.	705 mio. kr.	350 mio. kr.
<b>I alt</b>		<b>2.782 mio. kr.</b>	<b>551 mio. kr.</b>	<b>1.881 mio. kr.</b>	<b>350 mio. kr.</b>

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger i aktstykkerne.

Det fremgår af tabel 1, at budgetforøgelserne både omfattede udgifter til fordyrelser, fremrykkede aktiviteter og drift. Det fremgår af aktstykkerne, at de fremrykkede aktiviteter omfattede både projekteringsaktiviteter og anlægsaktiviteter, mens udgifterne til drift var afsat, for at Femern A/S kunne håndtere sine forpligtelser i perioden mellem projekteringsbudgettets udløb i 2014 og anlægsbudgettets vedtagelse i 2015.

### 1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

#### Revisionskriterier

14. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Transportministeriet og Femern A/S har styret projekteringsfasen for Femern Bælt-forbindelsen tilfredsstillende.

15. *Kapitel 2* handler om, hvorvidt Femern A/S på en tilfredsstillende måde har taget højde for varigheden af den tyske myndighedsproces i styringen af projekteringsfasen. Vi undersøger for det første, om Femern A/S har haft robuste tidsplaner for opnåelsen af den tyske myndighedsgodkendelse. For det andet undersøger vi, om Femern A/S har taget højde for den tyske myndighedsproces i selskabets beslutninger om udbudsprocessen.

I vores undersøgelse af, om Femern A/S har haft robuste tidsplaner, ser vi på, om Femern A/S har udarbejdet og løbende opdateret en tidsplan for projekteringsfasen, som afspejler selskabets aktuelle viden om den tyske myndighedsproces på daværende tidspunkt. Derudover lægger vi til grund for vurderingen af, om tidsplanerne var robuste, at Femern A/S har:

- afsat den nødvendige tid til kendte processer og aktiviteter i forbindelse med den tyske myndighedsproces
- afspejlet usikkerhed og manglende viden om varigheden og indholdsmæssige krav til den tyske myndighedsproces ved fx at afsætte tidsmæssige buffere til processen i tidsplanen
- afspejlet afhængighederne mellem den tyske myndighedsproces og de øvrige opgaver i projekteringsfasen.

Tidsplanerne var et vigtigt redskab til at styre de afhængigheder, der var mellem fremdriften i den tyske myndighedsproces og udbuddet af de store anlægskontrakter. Begge opgaver skulle være afsluttet, før byggeriet af tunnellen kunne gå i gang på den tyske side. En robust tidsplan var derfor central for at sikre den rigtige timing af udbudsprocessen i forhold til myndighedsprocessen. En robust tidsplan var derudover en vigtig forudsætning for projekteringsfasens budget og projektets samlede økonomi, idet forsinkelser kunne påvirke økonomien negativt.

Vi ser på, om Femern A/S har identificeret risici forbundet med den tyske godkendelsesproces og planlagt, hvordan risiciene skulle håndteres. Det gør vi for det første i forbindelse med beslutningen om at indstille at gennemføre udbudsprocessen parallelt med myndighedsprocessen, for det andet i forbindelse med Femern A/S' beslutninger i løbet af udbudsprocessen og for det tredje i forbindelse med beslutningen om at indstille at tildele kontrakterne til de vindende tilbudsgivere, dvs. at afslutte udbudsprocessen.



Afhængigheden mellem den tyske myndighedsproces og udbudsprocessen for de store tunnelentrepriser er meget høj. Det skyldes, at den tyske myndighedsgodkendelse er nødvendig for at kunne påbegynde byggeriet fuldt ud på tysk territorium. Hvis processerne er tilrettelagt på en måde, så godkendelsen fx ikke er opnået, inden udbudsprocessen er nået til det punkt, hvor kontrakterne skal indgås, er der risiko for, at udbudsprocessen enten er spildt, eller at kontrakterne må indgås, selv om godkendelsen ikke er opnået. Vi har derfor fundet det væsentligt at se på, hvordan Femern A/S tager højde for den tyske myndighedsproces i beslutningerne om udbudsprocessen.

16. *Kapitel 3* handler om, hvorvidt Transportministeriet har varetaget sine opgaver i projekteringsfasen tilfredsstillende. Vi undersøger for det første, om ministeriet har taget højde for varigheden af den tyske myndighedsproces, da projekteringsloven blev fremsat. For det andet undersøger vi, om ministeriet har gennemført en tilstrækkelig kvalitetssikring af Femern A/S' tidsplaner for opnåelsen af tysk myndighedsgodkendelse. For det tredje undersøger vi, om ministeriet har gennemført en tilstrækkelig kvalitetssikring af Femern A/S' bidrag til beslutningsgrundlagene for udbudsprocessen.

Vi har undersøgt, om Transportministeriet ved fremsættelsen af projekteringsloven har afspejlet ministeriets viden om varigheden af den tyske godkendelsesproces i den tidsplan, der lå til grund for projekteringsloven.

Vi har også undersøgt, om Transportministeriet i sin kvalitetssikring af tidsplanerne har forholdt sig kritisk til Femern A/S' angivelse af milepæle, afhængigheder og oplysninger om risici med særligt fokus på den tyske myndighedsproces. At ministeriet har forholdt sig kritisk vil sige, at ministeriet har stillet opklarende spørgsmål til tidsplanerne på baggrund af sin viden om projektet og om den tyske myndighedsproces og om nødvendigt har bedt Femern A/S om at præcisere og justere oplysningerne i tidsplanerne. Vi har i den sammenhæng også undersøgt, om ministeriet har anvendt muligheden for at indhente information om den tyske myndighedsproces fra andre kilder end Femern A/S. Det gør vi, fordi ministeriet ved en egenhændig informationsindsamling har mulighed for at styrke sit grundlag for at kvalitetssikre Femern A/S' tidsplaner og vurdering af den tyske proces.

Vi har endvidere undersøgt, om Transportministeriet har forholdt sig kritisk til Femern A/S' bidrag til beslutningsgrundlagene for udbudsprocessen i ministeriets kvalitetssikring. At ministeriet har forholdt sig kritisk, vil sige, at ministeriet har spurgt ind til eventuelle uklarheder i bidraget fra Femern A/S med udgangspunkt i ministeriets generelle viden om projektet, fremdriften i opgaverne i projekteringsfasen og de risici, der truede projektet, og at ministeriet har bedt om supplerende oplysninger i de tilfælde, hvor beslutningsmuligheder, fordele, ulemper, risici og økonomiske forhold ikke var tilstrækkeligt belyst.

Vi lægger til grund, at Transportministeriet skal kvalitetssikre de oplysninger, som ministeriet får i bidrag fra Femern A/S, og som ministeriet baserer sig på i love og aktstykker om projektet. Vi ser dermed på en del af lovene og aktstykkerne, men vi reviderer dem ikke og kan derfor ikke udtale os om korrektheden af disse.

## Metode

17. Undersøgelsens resultater og konklusioner baserer sig på revisionsbeviser, som vi har indhentet ved gennemgang af dokumentation fra Femern A/S og Transportministeriet.

Dokumentationen fra *Femern A/S* omfatter:

- dokumentation for Femern A/S' bestyrelses behandling af de undersøgte tidsplaner og beslutninger i projektet
- dokumentation for Femern A/S' korrespondance med de tyske myndigheder om godkendelsesprocessen
- dokumentation for Femern A/S' indstillinger og notater m.m., der har bidraget til Transportministeriets udarbejdelse af beslutningsgrundlag, lovforslag og aktstykker.

Dokumentationen fra *Transportministeriet* omfatter:

- dokumentation for Transportministeriets behandling af bidraget fra Femern A/S vedrørende beslutningsgrundlag, lovforslag og aktstykker
- dokumentation for Femern A/S' løbende skriftlige rapporteringer til Transportministeriet om fremdrift, risici mv. i kvartals- og årsrapporter samt dagsordener og referater fra kvartalsvise møder mellem ministeriet og Femern A/S og fra følgegruppemøder, som har været afholdt mere ad hoc
- dokumentation for Transportministeriets korrespondance med de tyske myndigheder om projektet og møder mellem myndighederne i de 2 lande.

18. Undersøgelsesperioden løber over mange år, og vi har bedt Transportministeriet og Femern A/S om dokumentation for aktiviteter, hændelser og beslutninger, som i nogle tilfælde rækker meget langt tilbage i tid. Transportministeriet og Femern A/S har bemærket, at den lange undersøgelsesperiode i nogle tilfælde har gjort det vanskeligt at dokumentere alle sagsskridt i forløbet. Rigsrevisionen er opmærksom på, at dokumentation for dele af undersøgelsesperioden har skullet findes i nu lukkede og erstattede sagsbehandlingssystemer, ligesom der over tid har eksisteret forskellig sagsbehandlings- og registreringspraksis. Det er dog Rigsrevisionens opfattelse, at både Transportministeriet og Femern A/S har tilvejebragt et tilstrækkeligt grundlag for undersøgelsen.

19. Vi undersøger Femern A/S' styring af opnåelsen af den tyske myndighedsgodkendelse og udbudsprocessen samt Transportministeriets kvalitetssikring heraf gennem en række nedslagspunkter i perioden.

### Nedslagspunkter vedrørende tidsplaner

20. Vi undersøger tidsplaner på 5 tidspunkter i projekteringsfasen, hvor oplysningerne fra tidsplanerne indgår i eller ligger til grund for lovforslag eller aktstykker, som Transportministeriet fremsætter. Det drejer sig om tidsplanerne ved fremsættelsen af projekteringsloven i 2009, ved fremlæggelsen af 3 aktstykker i henholdsvis 2010, 2011 og 2013 og ved fremsættelsen af anlægsloven i 2015. Vi har valgt disse tidsplaner, fordi de er udarbejdet i forbindelse med afgørende beslutninger i projektet om fx forlængelse af projekteringsfasen eller udvidelse af projekteringsopgaven. Det betyder, at Femern A/S' tidsplaner er blevet sendt til Transportministeriet, og at tidsplanerne derfor både er relevante i undersøgelsen af Femern A/S' styring og af Transportministeriets opgavevaretagelse.

Femern A/S' tidsplaner består af en grafisk præsentation af aktiviteter og processer, som er nødvendige at gennemføre for at komme i mål med et projekt. Den grafiske præsentation af tidsplanerne suppleres af en forklarende tekst, som bl.a. kan indeholde oplysninger om tidsplanernes forudsætninger, justeringer i forhold til tidligere udgaver af tidsplanerne og identificerede risici, som kan true tidsplanerne. I vores undersøgelse har vi gennemgået både den grafiske fremstilling og de beskrivelser, der følger med.

Femern A/S har oplyst, at den grafiske fremstilling af tidsplanerne er udtryk for en forenkling, som ikke kan betragtes isoleret fra de beskrivelser, der følger med. Femern A/S har oplyst, at selskabet mener, at Rigsrevisionen lægger for stor vægt på de oplysninger, der fremgår af den grafiske fremstilling af tidsplanerne.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at der bør være sammenhæng mellem de oplysninger, der fremgår af den grafiske fremstilling og af den medfølgende tekst. Læseren af den grafiske fremstilling af tidsplanerne skal ikke foretage en egenhændig vurdering af, om fremstillingen er realistisk, hvis oplysningerne i den medfølgende tekst kan bidrage til tvivl herom.

### Nedslagspunkter vedrørende udbudsprocessen

21. Vi undersøger Femern A/S' beslutninger om udbudsprocessen. Femern A/S har ikke haft hjemmel til at træffe selvstændig beslutning om henholdsvis at gennemføre udbudsprocessen parallelt med myndighedsprocessen og at afslutte udbudsprocessen. Femern A/S har derfor sendt indstillinger og notater til Transportministeriet, som derefter har anvendt oplysningerne i beslutningsgrundlagene til Folketinget/forligskredsen. Vi har i undersøgelsen derfor gennemgået dokumentationen for Femern A/S' indstillinger og notater m.m. til Transportministeriet samt internt bestyrelsesmateriale i forbindelse med disse beslutninger.

De mellemliggende beslutninger med betydning for udbudsprocessens forløb lå inden for Femern A/S' mandat og er derfor truffet internt i selskabet. Vi har derfor gennemgået internt bestyrelsesmateriale i den del af undersøgelsen.

#### Forligskredsen bag Femern Bælt-forbindelsen

Forligskredsen består af partierne Dansk Folkeparti, Det Konservative Folkeparti, Liberal Alliance, Radikale Venstre, Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti og Venstre.

### Bidrag til beslutningsgrundlagene

22. Vi undersøger Transportministeriets kvalitetssikring af Femern A/S' bidrag til grundlagene for beslutningen om at gennemføre udbudsprocessen parallelt med myndighedsprocessen i 2011 og om at afslutte udbudsprocessen/kontraktindgåelsen i 2016.

Femern A/S' bidrag til beslutningsgrundlagene består af et antal dokumenter, som kan være sendt til Transportministeriet over en kortere eller længere periode, hvor Femern A/S samtidig har sendt regelmæssig rapportering om fremdriften i projektet. Vi har bedt Transportministeriet om at foretage en periodeafgrænsning for hver beslutning for at kunne afgrænse, hvilke dokumenter vi kan betragte som Femern A/S' bidrag til beslutningsgrundlagene. Periodeafgrænsningen er foretaget, så dokumentationen omfatter Femern A/S' første version af bidraget til det enkelte beslutningsgrundlag, som er sendt til Transportministeriet, den mellemliggende korrespondance og eventuelle uddybende notater frem til det tidspunkt, hvor ministeriet har udarbejdet det endelige beslutningsgrundlag.

23. Femern A/S har bemærket, at Rigsrevisionens afgrænsning af, hvilke dokumenter der indgår i undersøgelsen af Femern A/S' bidrag til beslutningsgrundlagene, er for snæver. Femern A/S oplyser således, at selskabet finder, at hvis en risiko er fremhævet i kvartalsrapporteringen til Transportministeriet, bør det vurderes som en del af beslutningsgrundlagene.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at de oplysninger – herunder oplysninger om risici – som kan have væsentlig betydning for beslutningen, bør fremgå af eller i sammenhæng med de indstillingsnotater og oplæg, som Femern A/S sender til Transportministeriet. Derudover er det væsentligt, at risiciene sættes ind i konteksten for beslutningen, så det bliver belyst, hvilke mulige konsekvenser risiciene har for netop den forestående beslutning. Dette skal sikre, at grundlaget for beslutningen er så oplyst og gennemsigtigt som muligt.

24. Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, jf. bilag 1.



Byggepladsen på dansk side i efteråret 2021.

Foto: Femern A/S

### Afgrænsning

25. Vores undersøgelse omhandler kun kyst til kyst-forbindelsen og ikke de danske landanlæg.

26. Vi definerer projekteringsfasen som perioden fra marts 2009, hvor projekteringsloven blev vedtaget og traktaten ratificeret på dansk side, til november 2020, hvor den tyske forbundsforvaltningsdomstol afviste alle klager over myndighedsgodkendelsen af projektet, hvormed den tyske godkendelse blev endeligt retskraftig. Vores undersøgelsesperiode strækker sig fra forberedelsen af projekteringsloven i 2007/2008 frem til maj 2016, hvor de betingede kontrakter blev indgået. Undersøgelsen omfatter dermed ikke hele projekteringsfasen, fordi byggeriet på tysk side først kunne igangsættes fuldt ud efter november 2020.

27. Vores undersøgelse omhandler 2 af de 3 hovedopgaver, som Femern A/S har i projekteringsfasen. Selv om alle 3 hovedopgaver bliver afsluttet senere end forventet i den oprindelige tidsplan, er det varigheden af den tyske myndighedsproces, der er årsag til, at projekteringsfasen varer væsentligt længere end forventet.

Undersøgelsen af Transportministeriets kvalitetssikring er tilsvarende afgrænset til Femern A/S' tidsplaner og bidrag til beslutningsgrundlagene for udbudsprocessen om de store tunnelentrepriser.

28. Femern Bælt-projektet er et stort anlægsprojekt, der strækker sig over en lang tidsmæssig periode. I denne undersøgelse fokuserer vi på forsinkelsen af projektet, mens undersøgelsen ikke omhandler styringen af projekteringsfasens økonomi.

29. I bilag 1 er undersøgelsens metodiske tilgang beskrevet. Bilag 2 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

## 2. Femern A/S' styring i projekteringsfasen



### Delkonklusion

**Femern A/S har ikke taget højde for varigheden af den tyske myndighedsproces i styringen af projekteringsfasen på en helt tilfredsstillende måde.**

Undersøgelsen viser, at Femern A/S søgte viden om varigheden og indholdet af den tyske myndighedsproces. Kravene til ansøgningens udformning og indholdet i de undersøgelser, der var en del af ansøgningen, ændrede sig over tid, og der var vedvarende usikkerhed om processens indhold og varighed. Den viden, som Femern A/S fik fra de tyske myndigheder, var ikke altid konsistent.

Femern A/S justerede løbende projektets tidsplaner og afspejlede de konkrete oplysninger, som Femern A/S fik fra de tyske myndigheder. Femern A/S afspejlede dog ikke i fuldt omfang sin viden om den tyske myndighedsproces. Femern A/S indarbejdede i nogle tilfælde ikke kendte forsinkelser i tidsplanerne og tog i tidsplanerne generelt ikke højde for de usikkerheder og risici, der var forbundet med den tyske myndighedsproces. Dermed afsatte Femern A/S ikke tilstrækkelig tid til at gennemføre den tyske proces. I stedet valgte Femern A/S en tilgang med ambitiøse tidsplaner, som gentagne gange viste sig ikke at holde.

Undersøgelsen viser også, at Femern A/S ikke tog tilstrækkelig højde for den tyske myndighedsproces ved alle beslutninger om udbudsprocessen. Femern A/S indstillede i 2010 at gennemføre udbuddet parallelt med den tyske myndighedsproces uden at have afdækket, hvad en eventuel forsinkelse af den tyske godkendelse ville betyde, og hvordan forsinkelsen kunne håndteres. I sommeren 2014 besluttede Femern A/S at fortsætte udbuddet og indhente priser til brug for anlægsloven. Femern A/S traf beslutningen, selv om tidsplanen var under pres, og risikoen for yderligere forsinkelser i myndighedsprocessen var meget stor. Dertil kom, at en efterfølgende retssag kunne betyde, at igangsættelsen af byggeriet i Tyskland blev forsinket. Beslutningen øgede dermed risikoen for, at den endelige tyske godkendelse ikke forelå, når vedståelsesperioden for entreprenørernes tilbud udløb, hvilket ville indebære omkostninger for Femern A/S.



Efter anlægslovens vedtagelse i april 2015 blev den tyske myndighedsproces igen forsinket. Tilbuddene på tunnelentrepriserne var prismæssigt højere end forventet, og Femern A/S fik med anlægsloven til opgave at forhandle priserne ned. Efter at have genforhandlet priserne med entreprenørerne forhandlede Femern A/S sig frem til betingede kontrakter, som først ville blive aktiveret, hvis projektet blev godkendt i Tyskland. Kontrakterne indeholdt en række redskaber, som kunne håndtere risiciene forbundet med at indgå kontrakterne, inden den endelige tyske godkendelse forelå, herunder risikoen for yderligere forsinkelser i processen.

30. Dette kapitel handler om, hvorvidt Femern A/S på en tilfredsstillende måde tog højde for varigheden af den tyske myndighedsproces i styringen af projekteringsfasen. Vi har for det første undersøgt, om Femern A/S havde robuste tidsplaner for opnåelsen af den tyske myndighedsgodkendelse i projekteringsfasen. For det andet har vi undersøgt, om Femern A/S tog højde for den tyske myndighedsproces i beslutningerne om udbudsprocessens forløb.

## 2.1. Femern A/S' tidsplaner

31. Vi har undersøgt, om Femern A/S havde robuste tidsplaner for opnåelsen af den tyske myndighedsgodkendelse i projekteringsfasen. Det har vi gjort ved at undersøge, om Femern A/S søgte viden om varigheden og indholdet af den tyske myndighedsproces, og om Femern A/S afspejlede denne viden i de tidsplaner, der lå til grund for styringen af projektet.

### Viden om varighed og indhold af den tyske myndighedsproces

32. Vi har undersøgt, om Femern A/S søgte viden om varigheden og indholdet af den tyske myndighedsproces.

33. Femern A/S søgte viden om, hvordan den tyske myndighedsproces skulle foregå, allerede inden Femern A/S fik tildelt projekteringsopgaven. Femern A/S søgte bl.a. at få afdækket, hvilke myndigheder i Tyskland der skulle deltage i processen, hvilken lovgivning projektet skulle godkendes efter, hvilke aktiviteter processen ville omfatte, og hvilken varighed processen ville have. Femern A/S brugte sin viden til at rådgive Transportministeriet forud for vedtagelsen af projekteringsloven.

Femern A/S søgte også løbende viden om den tyske myndighedsproces efter vedtagelsen af projekteringsloven. Femern A/S var i dialog med myndighederne i Slesvig-Holsten om, hvordan den tyske myndighedsbehandling skulle foregå, hvilke krav der blev stillet til ansøgningen og varigheden af de forskellige dele af myndighedsprocessen. Frem til 2011 var det uklart, hvilken myndighed i Tyskland der skulle godkende projektet, og helt frem til ansøgningen var behandlet, var det uklart, hvilken lovgivning projektet skulle godkendes efter.



34. Der var ikke altid konsistens mellem de oplysninger, som Femern A/S modtog fra de forskellige aktører i Tyskland. Oplysningerne ændrede sig også løbende. Det drejer sig bl.a. om oplysninger om processens varighed og milepæle samt kravene til den ansøgning, som Femern A/S skulle indlevere til de tyske myndigheder. Et eksempel er, at Femern A/S aftalte med den tyske samarbejdspartner og den tyske godkendelsesmyndighed, at de 2 parter kunne granske ansøgningen parallelt. Dette viste sig senere alligevel ikke at kunne lade sig gøre. Et andet eksempel er, at de tyske myndigheder i juli 2011 meddelte, at vurderingen af de miljømæssige påvirkninger fra den fremtidige trafik skulle basere sig på prognoser for 2030 og ikke for 2025, som det tidligere var forudsat.

Femern A/S drøftede sine tidsplaner med de tyske myndigheder. De tyske myndigheder kunne i flere tilfælde ikke give konkrete oplysninger om godkendelsesprocessens varighed. Fx sendte de tyske myndigheder i 2010 et udkast til en tidsplan, hvor de kun oplyste om varigheden af aktiviteter frem til Femern A/S' aflevering af ansøgningen. De kunne ikke oplyse om varigheden af de aktiviteter, der lå efter afleveringen. Det betød, at det i 2010 var usikkert, hvor længe de enkelte aktiviteter efter afleveringen af ansøgningen ville vare.

Undersøgelsen viser således, at Femern A/S søgte viden om den tyske myndighedsproces i løbet af projekteringsfasen, men at der helt frem til vedtagelsen af anlægsloven var usikkerhed om kravene til ansøgningen og processens forløb og varighed.

### **Viden afspejlet i tidsplanerne**

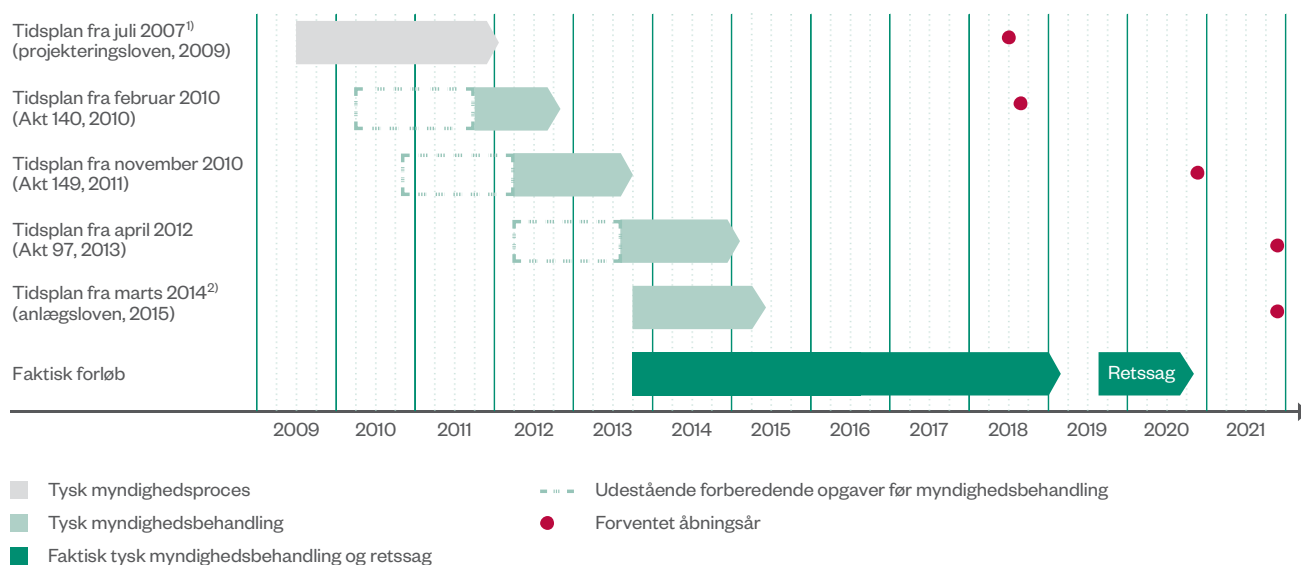
35. Vi har undersøgt, om Femern A/S afspejlede sin viden om den tyske myndighedsproces i de tidsplaner, der lå til grund for Femern A/S' styring af projekteringsfasen. Vi har taget udgangspunkt i de 4 tidsplaner, som lå til grund for Femern A/S' styring af projekteringsfasen, da projektets 3 aktstykker og anlægsloven blev fremsat for Folketinget.

### **Viden, som Femern A/S afspejlede i tidsplanerne**

36. Vores undersøgelse viser, at Femern A/S justerede tidsplanerne og udskød forventningen til, hvornår den tyske myndighedsbehandling skulle begynde og slutte. Justeringerne var baseret på konkrete oplysninger fra de tyske myndigheder om processens varighed og omfanget af den ansøgning, som Femern A/S skulle udarbejde som grundlag for myndighedsbehandlingen.

37. Figur 2 viser Femern A/S' milepæle for, hvornår den tyske myndighedsproces skulle begynde og slutte, samt åbningsåret i de 4 tidsplaner. Figuren viser også den tidsplan, som Transportministeriet brugte ved vedtagelsen af projekteringsloven i 2009, og det faktiske forløb af den tyske myndighedsproces.



**Figur 2****Milepæle for den tyske myndighedsproces og Femern Bælt-forbindelsens åbningsår i projekteringsfasen samt det faktiske forløb**

<sup>1)</sup> Tidsplanen fra 2007 er ikke direkte sammenlignelig med de øvrige tidsplaner, da Femern A/S har oplyst, at angivelsen af myndighedsprocessen i tidsplanen omfatter både Femern A/S' forberedelse af ansøgningen og de tyske myndigheders godkendelsesproces. Dette er ikke tilfældet for de øvrige nedslagspunkter, hvorfor disse er adskilt.

<sup>2)</sup> Da tidsplanen fra marts 2014 blev udarbejdet, var den tyske myndighedsbehandling i gang, og der var derfor ikke flere forberedende opgaver, der udestod.

**Kilde:** Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Transportministeriet og Femern A/S.

Det fremgår af figur 2, at Femern A/S løbende udskød tidspunktet for, hvornår Femern A/S kunne aflevere ansøgningen til tysk myndighedsbehandling, og hvornår myndighedsbehandlingen ville slutte. Det er der 2 hovedårsager til.

For det første blev den periode, hvor Femern A/S udarbejdede projektansøgningen, længere end forventet. Det skyldes, at Femern A/S måtte afsætte mere tid til at udarbejde ansøgningen, fordi det flere gange viste sig, at indholdet var mere omfattende, end Femern A/S oprindeligt havde planlagt med, bl.a. som følge af krav fra EU til miljøvurderingerne. Derudover havde Femern A/S' tyske samarbejdspartner også brug for mere tid til at granske ansøgningen, før den formelt blev afleveret til godkendelsesmyndigheden. Udskydelserne betød, at Femern A/S afleverede sin ansøgning til de tyske myndigheder ca. 2 år senere, end det var planlagt i Femern A/S' første tidsplan fra februar 2010.

For det andet blev varigheden af de tyske myndigheders behandling af Femern A/S' ansøgning forlænget. Op til udarbejdelsen af tidsplanen fra november 2011 oplyste de tyske myndigheder til Femern A/S, at godkendelsesmyndigheden havde brug for 1½ år til at behandle ansøgningen i stedet for 1 år, som Femern A/S først havde afsat i sin tidsplan fra februar 2010. I tidsplanerne fra november 2010 og frem til anlægsloven planlagde Femern A/S med, at de tyske myndigheders behandling af ansøgningen højst ville vare 1½ år. Den tyske myndighedsgodkendelse varede 5 år og forelå først den 31. januar 2019. Klager over myndighedsgodkendelsen indebar, at godkendelsen først blev endeligt retskraftig i november 2020 efter en retssag ved den tyske forbundsforvaltningsdomstol. Femern A/S kunne således først begynde anlægsarbejdet fuldt ud på tysk side ca. 7½ år senere end planlagt i den første tidsplan.

38. Tabel 2 viser eksempler på Femern A/S' viden om den tyske myndighedsproces, som gav anledning til, at Femern A/S foretog justeringer i de 4 tidsplaner.

**Tabel 2**

**Eksempler på Femern A/S' viden fra de tyske myndigheder, som gav anledning til justeringer af tidsplanerne**

Tidsplan	Viden, der gav anledning til justeringer
Februar 2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Miljøundersøgelserne skulle være baseret på 2 års undersøgelser i stedet for 1 år.</li> <li>• Både valgte og fravalgte tekniske løsninger skulle dokumenteres i detaljer.</li> <li>• Der skulle udarbejdes et beredskabs- og sikkerhedskoncept for anlægs- og driftsfasen.</li> </ul>
November 2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Den tyske godkendelsesmyndighed skulle bruge 3 måneder til forhåndsgranskning af Femern A/S' ansøgning og 1½ år på godkendelsesprocessen.</li> <li>• Der skulle foretages en yderligere teknisk detaljering af 2 af de mulige tekniske løsninger.</li> </ul>
April 2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Femern A/S' tyske samarbejdspartner skulle bruge mere tid til granskning af ansøgningen.</li> <li>• Detaljeringsgraden i dele af ansøgningens dokumentation skulle øges.</li> <li>• Der skulle bruges en ny metode til vurdering af artsbeskyttelse på det marine område.</li> </ul>
Marts 2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Den planlagte første høringsproces i Tyskland blev udskudt fra januar til maj 2014.</li> </ul>

**Kilde:** Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Femern A/S og Transportministeriet.

Det fremgår af tabel 2, at Femern A/S løbende fik viden om nye krav til indholdet af ansøgningen og ændringer i processens varighed.

**VVM-undersøgelse**

VVM står for Vurdering af Virkninger på Miljøet. VVM-undersøgelsen skal tilvejebringe tilstrækkelig viden til, at politikere og borgere kan vurdere projektets virkninger på miljøet og sammenligne forskellige løsningsforslag. VVM-undersøgelsen skal desuden sikre, at anlægsprojektet bliver bedst muligt tilpasset omgivelserne, og at miljøet ikke påvirkes unødvendigt.

**Viden, som Femern A/S ikke afspejlede i tidsplanerne**

39. Vores undersøgelse viser, at Femern A/S ikke afspejlede allerede opståede forsinkelser i den første tidsplan fra februar 2010. Femern A/S kendte til forsinkelser, der allerede var opstået, da projekteringsloven blev vedtaget i 2009. Det drejer sig bl.a. om forsinkelse af ratificeringen af statstraktaten i Tyskland og forsinkelse af igangsættelsen af VVM-undersøgelser i Danmark. Femern A/S afspejlede imidlertid først de kendte forsinkelser i sin næste tidsplan fra november 2010.

40. Femern A/S afsatte ikke tid til at håndtere usikkerheder og risici forbundet med varigheden af den tyske myndighedsproces. Femern A/S oplyste i de medfølgende notater til tidsplanerne, at Femern A/S ikke var sikker på det juridiske grundlag for myndighedsprocessen, processens varighed og kravene til indholdet i ansøgningen. Derudover oplyste Femern A/S, at der kunne være en risiko for, at der ville blive klaget over den tyske myndighedsgodkendelse. Femern A/S afsatte ingen tidsbuffer til den tyske myndighedsproces bortset fra en buffer på 2 måneder i én af de 4 tidsplaner.

41. Tabel 3 viser eksempler på, hvordan Femern A/S beskrev usikkerhederne i sine notater om tidsplanerne, i kvartalsrapporterne og i notater til Transportministeriet.

**Tabel 3****Eksempler på Femern A/S' beskrivelser af usikkerheder forbundet med den tyske myndighedsproces**

Tidsplan	Usikkerheder forbundet med den tyske myndighedsproces
Februar 2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>Den tyske myndighedsproces er i Femern A/S' tidsplan berammet til at vare 12 måneder. På baggrund af de foreløbige tilbagemeldinger fra dialogen med de tyske myndigheder er der risiko for en længere proces.</li> </ul>
November 2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>Det vil være en stor udfordring at gennemføre myndighedsgodkendelsen i Danmark og Tyskland inden for de tidsmæssige rammer.</li> <li>Det er en meget stor tidsmæssig udfordring at sikre, at ansøgningsmaterialet kan færdiggøres rettidigt.</li> </ul>
April 2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>Der er ikke tidligere i Slesvig-Holsten gennemført et så stort og komplekst projekt, der berører det marine område. Derfor kan det ikke udelukkes, at der kan opstå problemstillinger, som ikke tidligere har været behandlet af myndighederne. Dette vil kunne indebære, at godkendelsesprocessen vil kunne tage længere tid end forudsat.</li> <li>Erfaringerne fra godkendelsen af andre store infrastrukturprojekter i Tyskland viser således, at det kan være vanskeligt på forhånd at vurdere, hvor lang tid godkendelsesprocessen vil tage.</li> </ul>
Marts 2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>Det er fortsat Femern A/S' vurdering, at det vil være muligt at nå det strategiske mål om tysk godkendelse med henblik på byggestart i sommeren 2015, om end der er en øget risiko for, at byggestarten bliver senere på sommeren end hidtil antaget.</li> </ul>

**Kilde:** Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Femern A/S og Transportministeriet.

Det fremgår af tabel 3, at Femern A/S i flere tilfælde vurderede, at der var risiko for, at den tid, som Femern A/S havde afsat i sine tidsplaner, ikke var tilstrækkelig til at udarbejde ansøgningen og til de tyske myndigheders behandling heraf. Der var dermed risiko for forsinkelser i processen, frem til myndighedsgodkendelsen ville foreligge.

42. Vores gennemgang af de 4 tidsplaner og referater fra Femern A/S' bestyrelsesmøder viser, at Femern A/S ikke estimerede, hvad de tidsmæssige konsekvenser af de kendte usikkerheder var. Femern A/S besluttede i stedet at fastholde tidsplanerne og samtidig gøre opmærksom på usikkerhederne. Gennemgangen viser også, at Femern A/S i løbet af projekteringsfasen vurderede, at projektets tidsplaner var ambitiøse og i flere tilfælde var baseret på uafklarede og optimistiske forudsætninger.

43. Tabel 4 viser eksempler på Femern A/S' vurdering af de 4 tidsplaner og de beslutninger, som Femern A/S traf i forhold til tidsplanerne.

**Tabel 4**

### Eksempler på Femern A/S' vurdering af de 4 tidsplaner og beslutninger vedrørende tidsplanerne

Tidsplan	Femern A/S' vurdering af tidsplanen	Femern A/S' beslutning i forhold til tidsplanen
Februar 2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>Målet om en åbning i 2018 er ambitiøst, men det er direktionens vurdering, at åbning i 2018 er mulig, hvis aktiviteterne tilrettelægges i henhold til den udarbejdede tidsplan.</li> <li>Nogle af de forudsætninger, der ligger til grund for tidsplanen, er under fortsat afklaring, herunder varigheden af den tyske myndighedsbehandling.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tidsplanen fastholdes, indtil forudsætningerne ændres, idet de fastlagte milepæle er vigtige som styringsværktøj for at sikre projektets fremdrift.</li> </ul>
November 2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>Det vil være en stor udfordring at gennemføre myndighedsgodkendelsen i Danmark og Tyskland inden for de tidsmæssige rammer.</li> </ul>	
April 2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>Femern A/S vurderer, at den fremlagte tidsplan er realistisk, men fortsat ambitiøs. Den nuværende (hidtil gældende) tidsplan for projektet er særligt i forhold til myndighedsgodkendelsesprocessen baseret på en række optimistiske og ambitiøse forudsætninger.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Femern A/S anser det for nødvendigt at opretholde et tidspres, både internt i organisationen og i forhold til eksterne samarbejdspartnere med henblik på at få gennemført godkendelsesprocessen så hurtigt som muligt.</li> </ul>
Marts 2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>Der er ikke yderligere tidsmæssige reserver i arbejdet med de 3 kerneprocesser.</li> <li>Der vil være en risiko for, at processen vil tage længere tid, end der er afsat i tidsplanen.</li> <li>Processen med myndighedsgodkendelsen i Tyskland er tydeligt udfordret i forhold til tidsplanen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>I forhold til behovet for at opretholde et pres på de forskellige aktører kan det ikke anbefales at udmelde nye tidsplaner for det samlede projekt på denne side af den kommende danske anlægslov.</li> </ul>

**Kilde:** Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Femern A/S og Transportministeriet.

Det fremgår af tabel 4, at Femern A/S vurderer, at de tidsplaner, som lå til grund for styringen af projekteringsfasen, var ambitiøse, men realistiske. Det fremgår også, at argumentet for at fastholde tidsplanerne primært var at lægge pres på forskellige aktører i processen.

44. På de bestyrelsesmøder, hvor Femern A/S behandlede og godkendte tidsplanen fra april 2012, drøftede Femern A/S også projektets tidligere tidsplaner. Det fremgår af materialet fra bestyrelsesmøderne, at Femern A/S' forudsætninger om færdiggørelse og granskning af ansøgningen havde vist sig ikke at kunne holde, og at det var Femern A/S' erfaring, at forsøget på at lægge pres på aktørerne gennem stramme tidsplaner ikke resulterede i hurtigere processer hos de danske og særligt de tyske myndigheder. Det fremgår også, at Femern A/S havde begået fejl ved for længe at holde fast i en urealistisk tidsplan, og at dette ikke var de tyske myndigheders ansvar. Selv om Femern A/S på bestyrelsesmødet i april 2012 erkendte at have holdt fast i en urealistisk tidsplan, besluttede Femern A/S at godkende en ny tidsplan, selv om den også hvilede på flere ambitiøse forudsætninger. Det drejede sig fx om en forudsætning om, at den samlede forsinkelse burde begrænses til maks. 12 måneder, bl.a. af hensyn til den offentlige reaktion på forsinkelsen. Femern A/S afsatte primært tidsbuffer i tidsplanen i forhold til processer, som Femern A/S selv havde kontrol over. Femern A/S ville hermed sikre, at tidsbufferne ikke resulterede i langsommelige processer, som lå uden for Femern A/S' kontrol. Det fremgår videre, at Femern A/S forventede, at der ville være politisk forståelse for en eventuel ny forsinkelse, hvis forsinkelsen skyldtes udefrakommende faktorer, der var uden for Femern A/S' kontrol.

Femern A/S fortsatte med at udarbejde og fremlægge ambitiøse tidsplaner. I forbindelse med justeringen af tidsplanen fra marts 2014 valgte Femern A/S fx at fastholde en varighed på 1½ år til den tyske godkendelsesproces, selv om det fremgik af en fælles pressemeddelelse af 18. oktober 2013 mellem den daværende transportminister i Slesvig-Holsten og Femern A/S, at varigheden af den tyske myndighedsgodkendelse var anslået til 1½-2 år.

45. Femern A/S' tidsplan afspejlede ikke risikoen for en retssag. Femern A/S har oplyst, at selskabet lagde oplysningerne i den ovennævnte pressemeddelelse til grund for ikke at indarbejde tid til en eventuel retssag i tidsplanen. Det fremgik af pressemeddelelsen, at myndighedsgodkendelsen efter hørings- og godkendelsesprocessen ville kunne udstedes i sommeren 2015 med påbegyndelse af anlægsarbejderne umiddelbart herefter.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at oplysningerne i pressemeddelelsen ikke kan tillægges afgørende vægt i forhold til vurderingen af risikoen for en efterfølgende retssag.

Undersøgelsen viser således, at Femern A/S frem til vedtagelsen af anlægsloven vidste, at der var risiko for klager over den tyske godkendelse. Klagerne kunne forsinke den fulde igangsættelse af anlægsarbejdet på tysk side. Det fremgår bl.a. af Femern A/S' bestyrelsesmateriale fra november 2010, at det – henset til de historiske erfaringer med gennemførelse af infrastrukturprojekter i Tyskland – måtte lægges til grund, at kritikere af projektet med stor sandsynlighed ville rejse klagesager ved tyske forvaltningsdomstole. Femern A/S vurderede på det tidspunkt, at behandlingen af klagesager kunne vare 2½-5 år. Femern A/S besluttede dog, at en mulig retssag ikke skulle afspejles i tidsplanen. Femern A/S begrundede dette med, at risikoen lå uden for selskabets kontrol. Femern A/S gjorde løbende Transportministeriet opmærksom på, at risikoen for en retssag ikke var afspejlet i Femern A/S' tidsplaner.

I slutningen af 2013 begyndte Femern A/S at foretage en systematisk vurdering af risikoen for en retssag med opsættende virkning og dens konsekvenser. Frem til 2015 var det Femern A/S' vurdering i kvartalsrapporterne, at det var usandsynligt, at der blev klaget over godkendelsen, men at det ville have store konsekvenser, hvis der gjorde. I august 2015 oplyste de tyske myndigheder, at de nu regnede med en kommende retssag. I foråret 2016 indarbejdede Femern A/S risikoen for en retssag i sin tidsplan.

46. Femern A/S opdaterede ikke sin tidsplan frem mod vedtagelsen af anlægsloven, selv om der var opstået forsinkelser. På bestyrelsesmødet i marts 2014 drøftede Femern A/S tidsplanen. Det fremgik af drøftelserne, at det ikke kunne anbefales at udmelde nye tidsplaner for det samlede projekt før vedtagelsen af anlægsloven, jf. tabel 4. Begrundelsen var, at der var behov for at opretholde et pres på forskellige aktører. Femern A/S udskød forventningerne til den tyske godkendelse fra foråret 2015 til sommeren 2015, men reviderede ikke den samlede tidsplan for projektet, på trods af at der ikke var tidsmæssige reserver tilbage i nogen af processerne.

I efteråret 2014 opdaterede Femern A/S heller ikke tidsplanen, selv om der var opstået yderligere forsinkelser, som betød, at den gældende tidsplan ikke holdt. Fx havde Femern A/S ikke kunnet overholde milepælen for at sende svar på indsigelser fra den tyske høringsproces i efteråret 2014. Ved årsskiftet 2014/15 udestod Femern A/S' besvarelser af indsigelser stadig, og de tyske myndigheder havde udskudt datoen for myndighedsgodkendelsen.

I marts 2015 før anlægslovens vedtagelse i april oplyste de slesvig-holstenske myndigheder, at Femern A/S ikke skulle forvente, at der blev opnået klarhed om tidsplanen for myndighedsgodkendelsen før i efteråret 2015. De tyske myndigheder kunne dermed ikke oplyse, hvornår myndighedsgodkendelsen ville foreligge.

47. Femern A/S har oplyst, at selskabet for det første ikke er bekendt med, at der er formelle krav om, at aktiviteter, der ikke er sikkerhed for vil indtræffe, eksplicit skal tidsfastsættes og indarbejdes i tidsplanerne. For det andet har Femern A/S oplyst, at selskabet ikke har kendskab til, at det er vanlig praksis at indarbejde tidsmæssige buffere til behandling af klager med opsættende virkning i tidsplanerne. For det tredje har Femern A/S oplyst, at indarbejdelse af tidsmæssige buffere i tidsplanen ville signalere, at man fra dansk side betvivlede officielle udmeldinger fra tysk side.

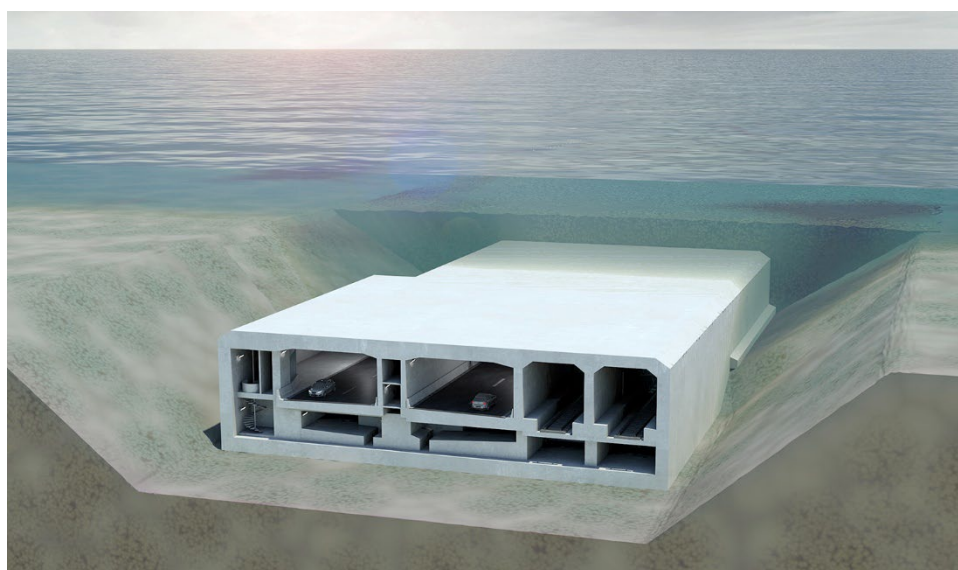
Rigsrevisionen er enig i, at der ikke er formelle krav til, hvordan usikkerheder og risici skal afspejles i tidsplanerne, fx krav om, at der skal indarbejdes buffere hertil. Det er dog Rigsrevisionens opfattelse, at Femern A/S med sit kendskab til risikoen for en tysk retssag med opsættende virkning burde have gjort tydeligere opmærksom på, hvilke konsekvenser retssagen kunne få for igangsættelsen af anlægsarbejdet. Det er også Rigsrevisionens opfattelse, at Femern A/S dels kunne have valgt ikke at indarbejde de mest optimistiske udmeldinger i tidsplanerne, dels kunne have indsat buffere i tidsplanen, uden at dette ville have været udtryk for, at de tyske myndigheders officielle meldinger kunne betvivles. Det skyldes, at Tyskland ikke havde erfaring med denne type projekter, og at de tyske myndigheder løbende ændrede kravene til ansøgningen og udmeldingerne om processens varighed.

## Resultater

Femern A/S havde ikke robuste tidsplaner for opnåelsen af den tyske myndigheds-godkendelse i projekteringsfasen.

Undersøgelsen viser for det første, at Femern A/S søgte viden om varigheden og indholdet af den tyske myndighedsproces. Kravene til ansøgningens udformning og indholdet i de undersøgelser, der var en del af ansøgningen, ændrede sig over tid. Den viden, som Femern A/S fik fra de tyske myndigheder, var ikke altid konsistent, og der var vedvarende usikkerhed om kravene til ansøgningen og processens varighed.

Undersøgelsen viser for det andet, at Femern A/S ikke i fuldt omfang afspejlede sin viden om den tyske myndighedsproces i de tidsplaner, der lå til grund for styringen af projektet. Femern A/S justerede løbende tidsplanerne og afspejlede de konkrete oplysninger, som Femern A/S fik fra de tyske myndigheder. Femern A/S fastholdt frem til vedtagelsen af anlægsloven en forventning om, at den tyske myndighedsbehandling kunne gennemføres på 1½ år, selv om Femern A/S vidste, at der var risiko for, at processen ville tage længere tid. Femern A/S oplyste løbende om, at der forelå en risiko for en efterfølgende retssag. Femern A/S indarbejdede i nogle tilfælde ikke kendte forsinkelser i tidsplanerne og tog generelt ikke højde for de usikkerheder og risici, der var forbundet med den tyske myndighedsproces. Femern A/S valgte i stedet en tilgang med ambitiøse tidsplaner, som Femern A/S selv var usikker på robustheden af.



Tværsnit og placering af et specialtunnelelement på havbunden.

Illustration: Femern A/S



## 2.2. Femern A/S' beslutninger om udbudsprocessens forløb

48. Vi har undersøgt, om Femern A/S tog højde for den tyske myndighedsproces i sine beslutninger om udbudsprocessens forløb. Det har vi gjort ved at undersøge, om Femern A/S identificerede risici forbundet med den tyske myndighedsproces, og om Femern A/S planlagde, hvordan risiciene skulle håndteres. Vi har undersøgt dette på 3 tidspunkter: ved beslutningen om at gennemføre udbudsprocessen parallelt med myndighedsprocessen, i løbet af udbudsprocessen og ved beslutningen om at afslutte udbudsprocessen.

### Beslutningen om parallelle processer

49. Vi har undersøgt, om Femern A/S identificerede og planlagde håndteringen af risici forbundet med den tyske myndighedsproces, da Femern A/S indstillede at gennemføre udbudsprocessen parallelt med myndighedsprocessen.

Femern A/S havde ikke fået hjemmel til at gennemføre udbudsprocessen, da projekteringsloven blev vedtaget. Vi har derfor gennemgået de indstillinger og notater, som Femern A/S sendte til Transportministeriet, i forbindelse med at ministeriet skulle fremlægge beslutningen for Folketingets Finansudvalg med Akt 149 23/6 2011.

50. Vores gennemgang viser, at Femern A/S i november 2010 indstillede til Transportministeriet, at Femern A/S kunne fremrykke udbudsprocessen, så den blev gennemført parallelt med myndighedsprocessen i Danmark og Tyskland. Femern A/S begrundede for det første sin indstilling med, at fremrykningen var en forudsætning for, at Femern Bælt-forbindelsen kunne åbne for trafik i 2020. Femern A/S begrundede for det andet indstillingen med, at fremrykningen havde den fordel, at økonomien i anlægsloven kunne baseres på prissatte tilbud fra leverandørerne. Transportministeriet bad Femern A/S om at afdække, om der kunne gennemføres en ekstern kvalitetssikring af anlægsøkonomien, inden anlægsloven blev vedtaget. Ifølge Femern A/S ville en fremrykning af udbudsprocessen give mulighed for at basere anlægsbudgettet på faktiske pristilbud. Sikkerheden omkring anlægsøkonomien ville dermed blive større, end hvis Femern A/S fik gennemført en ekstern kvalitetssikring. Ifølge Femern A/S ville selskabet også spare tid og penge, hvis den eksterne gennemgang af anlægsbudgettet ikke var nødvendig.

51. Femern A/S afdækkede, at der ikke var juridiske forhold i Tyskland, som hindrede, at Femern A/S kunne gennemføre udbudsprocessen, inden projektet var godkendt af de tyske myndigheder. Femern A/S var opmærksom på ikke at underskrive kontrakterne, før myndighedsgodkendelserne forelå i begge lande, idet der var en økonomisk risiko forbundet hermed.

52. Femern A/S identificerede 2 risici ved at gennemføre processerne parallelt. For det første var der en risiko for, at udbudsprocessen måtte gå om, hvis de tyske myndigheder ikke godkendte forslaget om at etablere en sænketunnel. For det andet var der en risiko for, at udbudsmaterialet skulle justeres mere end ellers, hvis myndighedsprocessen ledte til krav om ændringer i den tekniske løsning. Det fremgår ikke, om Femern A/S afdækkede, hvor sandsynligt det var, at risiciene indtraf, eller hvilke konsekvenser det kunne få for projektets tidsplan eller økonomi, hvis de indtraf.



### Ny tidsplan i november 2010

I november 2010 udarbejdede Femern A/S en ny tidsplan for projektet, som udskød åbningen af Femern Bælt-forbindelsen fra 2018 til 2020.



### Den endelige tilbudsphase

Ved udbud gennem konkurrencepræget dialog beder ordregiver (i dette tilfælde Femern A/S) tilbudsgiverne om at afgive endelige tilbud, efter dialogen er erklæret afsluttet. De endelige tilbud kan efterfølgende afklares, præciseres og optimeres. Dette må dog ikke føre til, at der ændres ved vigtige elementer i udbuddet eller tilbuddet. Femern A/S anmodede efter første dialogrunde om at få tilbud i december 2014 og modtog de endelige tilbud i september 2015.

I 2010/2011 planlagde Femern A/S internt i selskabet, hvordan de identificerede risici skulle håndteres. Femern A/S valgte at benytte udbudsformen *konkurrencepræget dialog*, bl.a. fordi det gav Femern A/S en større fleksibilitet i udbudsforløbet end andre relevante udbudsformer, herunder i forhold til de parallelle processer med myndighedsgodkendelserne. Femern A/S havde desuden opstillet en række forudsætninger for, hvordan udbudsprocessen skulle forløbe i forhold til godkendelsesprocesserne. Forudsætningerne var ikke formelle krav, men Femern A/S' egne planlægningsforudsætninger, som ikke var bindende:

- **Myndighedsprocessen i både Danmark og Tyskland skulle være igangsat, inden udbudsprocessen blev igangsat.** Forudsætningen skulle sikre, at det udbudte projekt stemte overens med det projekt, der blev søgt om tilladelse til at bygge.
- **Resultaterne fra den danske og tyske høring skulle foreligge, før den endelige tilbudsphase blev igangsat.** Forudsætningen skulle sikre, at de endelige tilbud fra entreprenørerne tog højde for input fra høringsprocesserne i Danmark og Tyskland. Det skyldtes, at høringsprocesserne kunne føre til mere eller mindre væsentlige ændringer i projektet, som ville skulle afspejles i udbudsmaterialet.
- **Myndighedsgodkendelserne skulle foreligge i både Danmark og Tyskland, før kontrakterne blev underskrevet.** Forudsætningen skulle sikre, at Femern A/S ikke underskrev kontrakter, inden Femern A/S havde sikkerhed for, at projektet var godkendt og kunne gennemføres.

53. I forbindelse med beslutningen om at fremrykke udbudsprocessen fremlagde Femern A/S ikke, hvad konsekvenserne af en forsinkelse af den tyske myndighedsproces ville være, på trods af at Femern A/S i november 2010 vurderede, at der var tidsmæssige udfordringer forbundet med gennemførelsen af den tyske godkendelsesproces og risiko for én eller 2 efterfølgende retssager, som hver især kunne have en varighed på 1½-2½ år. Femern A/S havde i 2011 således ikke planlagt, hvordan risikoen for klagesager i den tyske proces skulle håndteres i udbudsprocessen. Femern A/S oplyste derimod bestyrelsen om, at overholdelse af tidsplanen for udbudsprocessen var betinget af, at myndighedsgodkendelsen i Danmark og Tyskland forløb som planlagt, herunder at eventuelle klagesager ikke ville få opsættende virkning på igangsættelsen af byggeriet.

### Beslutninger i løbet af udbudsprocessen

54. Vi har undersøgt, om Femern A/S identificerede og planlagde håndteringen af risici forbundet med den tyske myndighedsproces i forbindelse med Femern A/S' beslutninger i løbet af udbudsprocessen.

Femern A/S fik med Akt 149 23/6 2011 hjemmel til at igangsætte og gennemføre udbudsprocessen parallelt med myndighedsprocessen. Styringen af udbudsprocessens forløb er i henhold til mandatet foregået internt i Femern A/S. Vi har gennemgået Femern A/S' bestyrelsesreferater og statusnotater i forbindelse med beslutningerne i løbet af udbudsprocessen.

55. Femern A/S igangsatte prækvalifikationsprocessen i oktober 2012. Femern A/S havde identificeret, at den største risiko i udbudsprocessen ville være yderligere forsinkelser, særligt i den tyske myndighedsproces. Hvis der opstod yderligere forsinkelser, kunne det blive vanskeligt at indgå kontrakterne inden for den periode, hvor de endelige tilbud var bindende. Det ville dermed være vanskeligt at efterleve Femern A/S' tredje forudsætning om ikke at indgå kontrakterne, før myndighedsgodkendelserne forelå.

Femern A/S planlagde 2 måder at håndtere risikoen på. For det første ville Femern A/S oplyse ansøgerne i prækvalifikationen om, at tidsplanen for og strukturen af udbudsprocessen afhang af godkendelserne i Danmark og Tyskland, og at væsentlige forsinkelser ikke kunne udelukkes. Femern A/S ville forbeholde sig retten til bl.a. at ændre tidsplanen for udbudsprocessen, afbryde udbudsprocessen, indskyde yderligere trin i udbudsprocessen og gentage hvert trin i udbudsprocessen. Disse oplysninger fremgik ifølge Femern A/S også af udbudsbetingelserne. For det andet ville Femern A/S justere i sin første forudsætning for udbudsprocessens gennemførelse, som var, at myndighedsprocessen i begge lande skulle være igangsat, inden udbudsprocessen blev igangsat. Femern A/S vurderede, at Femern A/S stadig kunne sikre overensstemmelse mellem det ansøgte projekt og det udbudte projekt, hvis Femern A/S var nået til enighed med den tyske samarbejdspartner om indholdet i ansøgningen før igangsættelsen af udbudsprocessen.

56. På bestyrelsesmødet i august 2014 fremgik det, at udbudsprocessen var på sporet, og at de bydende konsortier ville blive bedt om at afgive de første tilbud i slutningen af december 2014. Dermed kunne priserne anvendes i behandlingen af anlægsloven. Tilbuddene ville være omfattet af en vedståelsesperiode på 8 måneder frem til juli 2015. Hvis det blev nødvendigt, kunne Femern A/S forlænge vedståelsesperioden med 2 gange 6 måneder, dvs. til juli 2016. I tilfælde af en forlængelse ville Femern A/S skulle betale de bydende entreprenører en økonomisk kompensation, hvis størrelse endnu ikke var fastlagt. Hvis kontrakterne ikke var underskrevet i juli 2016, ville der ikke nødvendigvis være et kontraktligt grundlag for at drøfte, om vedståelsesperioden kunne udvides yderligere.

Bestyrelsen var på flere møder i løbet af 2013 og 2014 blevet oplyst om, at den tyske proces var forsinket, og at der var risiko for yderligere forsinkelser. Bestyrelsen blev på mødet i august 2014 orienteret om, at udviklingen i den tyske myndighedsproces igen havde bragt tidsplanen under pres. Det skyldtes, at der i forbindelse med den tyske høring var modtaget ca. 3.100 indsigelser med mange komplekse spørgsmål. Femern A/S skulle besvare indsigelserne, inden behandlingen af ansøgningen kunne påbegyndes. Ifølge tidsplanen skulle Femern A/S' bidrag til besvarelserne foreligge i november 2014, hvor alle efterfølgende høringsmøder også skulle være afsluttet.

Bestyrelsen drøftede på den baggrund, om der var behov for at justere tidsplanen for udbudsprocessen, så fristen for at underskrive kontrakterne kunne falde senere, og så risikoen for at måtte betale entreprenørerne for en forlænget vedståelsesperiode som følge af forsinkelsen i den tyske myndighedsproces dermed blev håndteret. Bestyrelsen besluttede dog at fastholde en stram tidsplan og fortsætte udbudsprocessen som planlagt med henblik på at kunne tilvejebringe tilbud til brug for behandling af anlægsloven.

#### **Vedståelsesperiode**

Vedståelsesperioden er den minimumsperiode, hvor en tilbudsgiver er forpligtet af sit tilbud.

I vedståelsesperioden kan ordregiveren acceptere tilbuddet, og tilbudsgiveren er herefter forpligtet til at levere i henhold til tilbuddet.

57. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at selv om Femern A/S havde mulighed for at forlænge vedståelsesperioden og dermed håndtere en vis forsinkelse i den tyske myndighedsproces, havde Femern A/S på dette tidspunkt fortsat ikke taget højde for risikoen for en efterfølgende retssag med opsættende virkning. Det betød, at Femern A/S' beslutning om ikke at foretage justeringer i tidsplanen for udbudsprocessen øgede risikoen for, at fristen for at underskrive kontrakterne ville udløbe, inden den endelige, retskraftige tyske myndighedsgodkendelse forelå, hvilket ville indebære omkostninger for Femern A/S.

### **Beslutning om at afslutte udbudsprocessen**

58. Vi har undersøgt, om Femern A/S identificerede og planlagde håndteringen af risici forbundet med den tyske myndighedsproces i forbindelse med selskabets indstilling om at afslutte udbudsprocessen.

De tilbud på entrepriserne, som Femern A/S modtog i december 2014, lå prismæssigt højere end forventet. Med anlægsloven fik Femern A/S til opgave at forhandle prisen på tunnelentrepriserne ned og forelægge et nyt anlægsbudget, inden Femern A/S kunne underskrive kontrakterne. Femern A/S indledte forhandlingerne med henblik på at få nedbragt prisen på tilbuddene, og dermed var der ikke længere brug for at forlænge vedståelsesperioden for de hidtidige tilbud. Vi har gennemgået Femern A/S' indstillinger og notater til Transportministeriet i forbindelse med beslutningen om at afslutte udbudsprocessen.

59. Femern A/S forhandlede med entreprenørerne hen over foråret 2015 om at nedbringe priserne og udsendte i juni 2015 et opdateret udbudsmateriale. I udbudsmaterialet håndterede Femern A/S risikoen for yderligere forsinkelser i den tyske proces ved at lade det fremgå, at anlægsarbejdet kunne starte på dansk side uafhængigt af den tyske godkendelse. Derudover kunne Femern A/S udskyde anlægsarbejdets start, når kontrakten var indgået.

60. I august 2015 oplyste Transportministeriet til Femern A/S, at de tyske myndigheder havde meddelt, at godkendelsen først kunne forventes i 2017, og at myndighederne forventede, at godkendelsen ville blive fulgt af en retssag af ca. 2 års varighed. Anlægsarbejdet på tysk side kunne derfor tidligst gå i gang i 2019, når den endelige, retskraftige tyske myndighedsgodkendelse efter planen ville foreligge. Femern A/S havde dog i juli 2015 bedt entreprenørerne om at afgive de endelige tilbudspriser. I september 2015 modtog Femern A/S de endelige priser, som var gyldige frem til maj 2016.

61. Vores gennemgang af Femern A/S' bestyrelsesmateriale og notater og præsentationer til Transportministeriet viser, at forsinkelsen af den tyske myndighedsgodkendelse og det fremskredne stade i udbudsprocessen førte til, at Femern A/S afdækkede forskellige handlemuligheder i forhold til indgåelse af kontrakterne. Femern A/S undersøgte bl.a. muligheden for at kunne annullere udbuddet eller underskrive kontrakterne, som de forelå, for efterfølgende at udskyde anlægsarbejdets start til senest 2019.

62. Femern A/S vurderede, at de udbudte kontrakter ikke efterlod en tilstrækkelig tidsmæssig buffer i forhold til den tyske myndighedsgodkendelse. Femern A/S vurderede endvidere, at det ville kræve 28-34 måneder og udgifter på op til 1 mia. kr. at foretage et genudbud. Derudover vurderede Femern A/S, at det ved et genudbud af kontrakterne ville være vanskeligt at tiltrække kvalificerede entreprenører, når udbudsprocessen tidligere var blevet annulleret.

Det fremgår af Femern A/S' indstilling til Transportministeriet i marts 2016, at Femern A/S ønskede at forhandle betingede kontrakter med entreprenørerne. Femern A/S beskrev, at fordelene ved denne kontraktform var, at Femern A/S dermed kunne fastholde tilbuddene uden at være forpligtet til at gennemføre projektet, hvis den tyske myndighedsgodkendelse ikke kunne opnås. Kontrakten ville først træde i kraft, når betingelsen om en tysk myndighedsgodkendelse var opfyldt. Femern A/S vurderede endvidere, at fordelene ved de betingede kontrakter var, at Femern A/S kunne fastholde de modtagne pristilbud, som selskabet vurderede var attraktive, og at det blev nemmere for selskabet at håndtere de tyske myndigheders krav om større detaljeringsgrad i ansøgningen. Det skyldes, at den konkrete anlægstekniske løsning ville ligge fast med kontraktunderskrivelsen, og at Femern A/S kunne bestille detaljeringsopgaver hos entreprenørerne.

Det fremgår af Femern A/S' indstilling og baggrundsnotater til Transportministeriet, at Femern A/S identificerede en række risici forbundet med at underskrive anlægskontrakterne, før den tyske myndighedsgodkendelse forelå. Der var en risiko for, at myndighedsgodkendelsen blev yderligere forsinket på grund af myndighedsbehandlingen eller den efterfølgende retssag. Der var også risiko for, at myndighedsprocessen førte til krav om væsentlige ændringer i projektet og dermed kontrakterne.

Det fremgår også af indstillingen, hvordan Femern A/S ville håndtere risiciene forbundet med den tyske myndighedsproces med mekanismer i de betingede kontrakter:

- **Genforhandlingsklausul.** Kontrakterne skulle indeholde en genforhandlingsklausul, hvor begge parter var forpligtede til at genforhandle kontrakterne, hvis den tyske godkendelse ikke forelå i 2019.
- **Udskydelse af anlægsarbejdet.** Kontrakterne skulle indeholde mekanismer til at udskyde anlægsarbejdet, når kontrakterne var aktiveret.
- **Forskudt anlægsstart.** Kontrakterne skulle muliggøre forskudt anlægsstart i Danmark og Tyskland, så anlægsstart i Tyskland først var 1 år efter, at kontrakterne var blevet aktiveret.
- **Ophævelse af kontrakterne.** Femern A/S skulle til enhver tid kunne ophæve kontrakterne mod compensation, fx hvis godkendelsesprocessen trak ud, eller hvis ændringer i projektet og kontrakterne ledte til for store fordyrelser.

63. Femern A/S fik i marts 2016 Transportministeriets accept af, at selskabet kunne forhandle de betingede kontrakter med entreprenørerne på plads, og selskabet underskrev kontrakterne i maj 2016.

## Resultater

Femern A/S tog ikke tilstrækkelig højde for den tyske myndighedsproces ved alle beslutninger om udbudsprocessen.

Undersøgelsen viser for det første, at Femern A/S identificerede og planlagde håndteringen af risici forbundet med den tyske myndighedsproces, da Femern A/S indstillede at gennemføre udbudsprocessen parallelt med myndighedsprocessen. Femern A/S havde således identificeret, at der fx var risiko for, at en sænketunnel som teknisk løsning ikke blev godkendt i Tyskland, og at myndighedsprocessen ville føre til mange ændringer i udbudsmaterialet. Femern A/S opstillede en række forudsætninger for udbudsprocessens forløb, som skulle medvirke til at håndtere risiciene. Femern A/S vurderede dog ikke, hvor sandsynligt det var, at risiciene indtraf, eller hvilke konsekvenser det ville have. Femern A/S afdækkede heller ikke, hvilke konsekvenser det kunne få for udbudsprocessen, hvis den tyske myndighedsgodkendelse blev forsinket, og hvordan forsinkelsen kunne håndteres.

Undersøgelsen viser for det andet, at Femern A/S identificerede, men kun delvist planlagde håndteringen af risici forbundet med den tyske myndighedsproces i forbindelse med Femern A/S' beslutninger i løbet af udbudsprocessen. I sommeren 2014 besluttede Femern A/S at fortsætte udbudsprocessen som planlagt og dermed imødekomme ønsket om at indhente priser til brug for anlægsloven. Femern A/S havde identificeret, at der var risiko for yderligere forsinkelser i den tyske myndighedsproces, og at tidsplanen var under pres og ikke indeholdt reserver. Dertil kom risikoen for en efterfølgende retssag med opsættende virkning, som ville kunne resultere i yderligere forsinkelser på tysk side. Femern A/S planlagde at håndtere risikoen for forsinkelser i den tyske myndighedsproces gennem en forlænget vedståelsesperiode, men havde ikke planlagt, hvordan risikoen for den efterfølgende retssag skulle håndteres. Beslutningen om at fortsætte udbudsprocessen øgede risikoen for, at den endelige, retskraftige tyske myndighedsgodkendelse ikke forelå, når vedståelsesperioden for entreprenørernes tilbud udløb, hvilket ville indebære omkostninger for Femern A/S.

For det tredje viser undersøgelsen, at Femern A/S identificerede og planlagde håndteringen af risici forbundet med den tyske myndighedsproces i forbindelse med Femern A/S' indstilling om at afslutte udbudsprocessen. De tilbud på tunnelentrepriserne, som Femern A/S havde modtaget i december 2014, lå prismæssigt højere end forventet, og Femern A/S fik med anlægsloven til opgave at forhandle prisen ned. Den tyske myndighedsproces blev efter anlægslovens vedtagelse i april 2015 forsinket igen. Femern A/S identificerede en række risici forbundet med at afslutte udbudsprocessen og indgå kontrakter, inden den tyske godkendelse forelå. Det gjaldt særligt i forhold til, at godkendelsen kunne blive yderligere forsinket og medføre fordyrende ændringer i udbudsmaterialet. Femern A/S håndterede risiciene ved at forhandle sig til betingede kontrakter, som først ville blive aktiveret, hvis projektet blev godkendt i Tyskland. De betingede kontrakter indeholdt mekanismer til at håndtere de risici, der var forbundet med, at Femern A/S indgik kontrakterne, før den endelige, retskraftige tyske godkendelse forelå, og at betingelserne for godkendelsen var ukendte. De betingede kontrakter kunne også håndtere risikoen for yderligere forsinkelser i den tyske myndighedsproces, idet Femern A/S kunne udskyde kontrakternes aktivering flere gange.

# 3. Transportministeriets opgavevaretagelse i projekteringsfasen



## Delkonklusion

**Transportministeriet har ikke varetaget sine opgaver i projekteringsfasen helt tilfredsstillende.**

Undersøgelsen viser, at Transportministeriet ikke tog højde for den tyske myndighedsproces, da projekteringsloven blev fremsat. Ministeriet fastholdt målet om, at Femern Bælt-forbindelsen skulle åbne i 2018, selv om ministeriet vidste, at der allerede var opstået forsinkelser, at der var flere uafklarede forhold om den tyske myndighedsproces, og at den afsatte tid til processen ikke var tilstrækkelig.

Transportministeriet har oplyst, at målet om åbning i 2018 blev fastholdt for at påvirke de tyske myndigheder til at færdiggøre de tyske landanlæg hurtigst muligt, og fordi åbningsåret fremgik af statstraktaten og dermed ikke kunne ændres.

Undersøgelsen viser også, at Transportministeriet ikke gennemførte en tilstrækkelig kvalitetssikring af Femern A/S' tidsplaner for opnåelsen af tysk myndighedsgodkendelse i forbindelse med udarbejdelsen af aktstykkerne og anlægsloven. Ministeriet benyttede ikke sin viden om den tyske myndighedsproces til at stille kritiske spørgsmål til tidsplanerne eller til at bede Femern A/S om at justere dem. Ministeriet accepterede også, at Femern A/S ikke havde en tidsplan for opnåelsen af den tyske myndighedsgodkendelse, da anlægsloven blev fremsat, selv om ministeriet vidste, at der var en stor afhængighed mellem godkendelsesprocessen og udbudsprocessen.

Transportministeriet tog ikke initiativ til at undersøge varigheden af myndighedsbehandlingen i andre infrastrukturprojekter i Tyskland, hvilket kunne have styrket ministeriets kvalitetssikring af Femern A/S' tidsstyring.

Endelig viser undersøgelsen, at Transportministeriet ikke gennemførte en helt tilstrækkelig kvalitetssikring af Femern A/S' bidrag til beslutningerne om udbudsprocessen. Ministeriet forholdt sig i 2010/2011 ikke kritisk til Femern A/S' bidrag til beslutningsgrundlaget for at gennemføre udbudsprocessen parallelt med myndighedsprocessen. Ministeriet reagerede ikke på, at der manglede oplysninger om de risici, som Femern A/S præsenterede, og ministeriet søgte ikke at få afklaret, om der var yderligere risici forbundet med at gennemføre udbudsprocessen parallelt med myndighedsprocessen. Ministeriet søgte heller ikke at få afklaret, om det ville være muligt at fastholde forudsætningen om først at underskrive kontrakterne, når myndighedsgodkendelserne forelå, hvis der opstod forsinkelser i processen i Tyskland, eller hvis risikoen for en efterfølgende retssag indtraf.

Transportministeriet forholdt sig kritisk til Femern A/S' bidrag til beslutningsgrundlaget for at afslutte udbudsprocessen og indgå betingede kontrakter. Ministeriet bidrog til at få belyst fordele, risici og omkostninger ved at indgå kontrakterne.

---

64. Dette kapitel handler om, hvorvidt Transportministeriet har varetaget sine opgaver i projekteringsfasen tilfredsstillende. Vi har for det første undersøgt, om Transportministeriet har taget højde for varigheden af den tyske godkendelsesproces, da projekteringsloven blev fremsat. For det andet har vi undersøgt, om Transportministeriet har gennemført en tilstrækkelig kvalitetssikring af Femern A/S' tidsplaner for opnåelsen af tysk myndighedsgodkendelse. For det tredje har vi undersøgt, om Transportministeriet har gennemført en tilstrækkelig kvalitetssikring af Femern A/S' bidrag til beslutningsgrundlagene for udbudsprocessen.

### 3.1. Transportministeriets tidsplan ved projekteringsloven

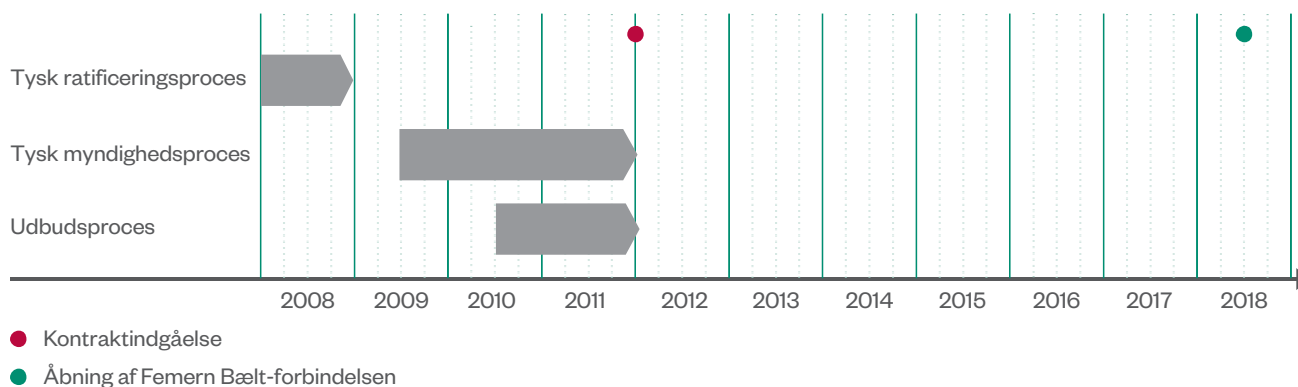
65. Vi har undersøgt, om Transportministeriet tog højde for varigheden af den tyske godkendelsesproces, da projekteringsloven blev fremsat.

66. Projekteringsloven blev fremsat i december 2008 og vedtaget i marts 2009. Transportministeriet har oplyst, at den tidsplan, der dengang lå til grund for styringen af projekteringsfasen, er fra juli 2007. Tidsplanen blev udarbejdet, da Danmark og Tyskland i fællesskab søgte om EU-støtte til projektet i 2007. Tidsplanen lå også til grund for statstraktaten mellem Danmark og Tyskland – *Traktat mellem Kongeriget Danmark og Forbundsrepublikken Tyskland om en fast forbindelse over Femern Bælt* – som blev indgået i september 2008. Figur 3 viser udsnit af tidsplanen fra juli 2007.



Figur 3

## Udsnit af tidsplanen for Femern Bælt-projektet fra juli 2007



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger i TEN-T-ansøgningen i juli 2007.

Det fremgår af figur 3, at statstraktaten skulle have været ratificeret i Tyskland i december 2008. Det var planlagt, at ratificeringen ville tage 1 år, og ratificeringen var en forudsætning for at begynde myndighedsprocessen i Tyskland. Det fremgår også af figuren, at den tyske myndighedsproces ville vare 2½ år. De store anlægskontrakter ville efter planen skulle underskrives i januar 2012, og byggeriet skulle gå i gang umiddelbart derefter, så Femern Bælt-forbindelsen kunne åbne i juli 2018.

67. I december 2007 udarbejdede Transportministeriet teksten til statstraktaten. Femern A/S, som rådgav ministeriet, gjorde ministeriet opmærksom på, at Femern A/S anså det for at være problematisk at opretholde troværdigheden omkring tidsplanen. Femern A/S skrev således i en e-mail til ministeriet:

*"... årstallet for myndighedsgodkendelse er jo en noget mere 'kritisk' sag: Sagen er jo, at tiden går og går. Det er nu et halvt år siden, MoU blev underskrevet, og projektet er ikke bragt meget videre siden da. Så det begynder at blive lidt problematisk at opretholde troværdigheden omkring tidsplanerne – for ikke at sige umuligt. Derudover var den oprindelige formulering ikke rigtig. Hvis vurderingen af [miljø]virkningerne først er færdig i 2011, så kan ansøgning om tilladelse [i Tyskland] først indgives på dette tidspunkt. Godkendelsesprocessen i Tyskland har en varighed på 3-4 år. Det betyder, at vi tidligst kan indgå kontrakter i 2016 eller 2017, og med en byggetid på ca. 7 år vil anlægget stå klar i 2023-2024. Det var vist ikke jeres intention"* (Rigsrevisionens understregning).

Selv om Transportministeriet blev gjort opmærksom på, at der allerede inden indgåelsen af traktaten var forsinkelser, som gjorde det tvivlsomt, om tidsplanen fra juli 2007 ville holde, tog ministeriet ikke initiativ til at justere åbningsåret i forbindelse med traktatindgåelsen.

### Ratificering af statstraktaten

For at Danmark endeligt kan tiltræde den indgåede aftale med Tyskland, skal Folketinget give sit samtykke og derefter ratificere aftalen. Danmark er således først retligt forpligtet af aftalen – eller traktaten – når den er blevet ratificeret, selv om den er underskrevet af ministeren. Ratificeringen sker med vedtagelsen af projekteringsloven. I Tyskland er processen mere omfattende.

### MoU (Memorandum of Understanding)

MoU er et aftalememorandum mellem Tyskland og Danmark om at indgå en traktat om en fast forbindelse over Femern Bælt. MoU blev underskrevet i juni 2007. Aftalen blev indgået, så det var muligt at ansøge om EU-tilskud til forbindelsen, da statstraktaten endnu ikke var indgået.



68. Transportministeriet havde derudover viden om usikkerheder og risici i projektet forud for fremlæggelsen af projekteringsloven, som ikke blev afspejlet i tidsplanen:

- **Kompleks godkendelsesproces.** Femern A/S havde oplyst Transportministeriet om, at den tyske godkendelsesproces var langt mere kompleks end den danske og kunne tage længere tid, end der var afsat i tidsplanen.
- **Juridiske rammer.** Der var flere uafklarede forhold omkring de juridiske rammer for den tyske myndighedsproces, idet de tyske myndigheder ikke ønskede at indgå i en forpligtende dialog om processens forløb, før statstraktaten var blevet ratificeret i Tyskland. Ratificeringen fandt først sted i sommeren 2009 efter projekteringslovens vedtagelse.
- **Risiko for klagesager.** Transportministeriet var blevet gjort bekendt med, at der var risiko for efterfølgende klagesager ved en forvaltningsdomstol.

69. Derudover var flere af de milepæle, som fremgår af tidsplanen fra juli 2007, overskredet, da projekteringsloven blev fremsat. For det første var statstraktaten underskrevet 8 måneder senere end forventet. For det andet var vedtagelsen af projekteringsloven ca. 8 måneder forsinket. For det tredje var igangsættelsen af de VVM-undersøgelser, der var en forudsætning for at begynde myndighedsbehandlingen i Tyskland, udskudt fra januar 2008 til efteråret 2008.

70. Transportministeriet opdaterede ikke tidsplanen, så den afspejlede de opståede forsinkelser, og forholdt sig ikke til Femern A/S' vurderinger af varigheden og kompleksiteten af den tyske myndighedsproces, og om målet om at åbne forbindelsen i 2018 fortsat var realistisk. Ministeriet besluttede at fastholde målet om, at forbindelsen skulle åbne for trafik i 2018 i projekteringsloven.

Transportministeriet har oplyst, at beslutningen om at fastholde målet om at åbne forbindelsen i 2018 er truffet, fordi ministeriet ønskede at lægge maksimalt pres på de tyske myndigheder for at sikre en hurtig færdiggørelse af de tyske landanlæg, og fordi oplysningen om åbningsåret i projekteringsloven ikke kunne afvige fra statstraktaten, som blev ratificeret med projekteringsloven.

## Resultater

Transportministeriet tog ikke højde for den tyske myndighedsproces, da projekteringsloven blev fremsat.

Undersøgelsen viser, at Transportministeriet fastholdt målet om, at Femern Bælt-forbindelsen skulle åbne i 2018, da projekteringsloven blev fremsat, selv om ministeriet var bekendt med, at der ikke var afsat tilstrækkelig tid til den tyske godkendelsesproces i tidsplanen. Ministeriet tog ikke højde for, at tidsplanen ikke afspejlede allerede opståede forsinkelser i projektet, at der var flere uafklarede forhold om varigheden og indholdet i den tyske proces, og at den afsatte tid til myndighedsprocessen ikke var tilstrækkelig.

## 3.2. Transportministeriets kvalitetssikring af tidsplanerne

71. Vi har undersøgt, om Transportministeriet har gennemført en tilstrækkelig kvalitetssikring af Femern A/S' tidsplaner for opnåelsen af tysk myndighedsgodkendelse. Det har vi gjort ved at undersøge, om Transportministeriet forholdt sig kritisk til Femern A/S' tidsplaner for opnåelsen af tysk myndighedsgodkendelse i projekteringsfasen, og om ministeriet anvendte muligheden for at indhente information om den tyske myndighedsproces fra andre kilder.

### Tidsplaner for opnåelsen af tysk myndighedsgodkendelse

72. Vi har undersøgt, om Transportministeriet forholdt sig kritisk til Femern A/S' tidsplaner for opnåelsen af tysk myndighedsgodkendelse. At Transportministeriet forholdt sig kritisk til tidsplanerne, vil sige, at ministeriet stillede opklarende spørgsmål til tidsplanerne på baggrund af sin viden om projektet og den tyske myndighedsproces og om nødvendigt bad Femern A/S om at præcisere og justere oplysningerne i tidsplanerne. Vi har derfor undersøgt Transportministeriets kvalitetssikring af de tidsplaner, der lå til grund for Femern A/S' styring af projektet, da ministeriet udarbejdede de 3 aktstykker og forberedte anlægsloven.

### Kvalitetssikring af tidsplanen ved Akt 140 3/6 2010

73. Det var Femern A/S' tidsplan fra februar 2010, som lå til grund for styringen af projekteringsfasen, da Transportministeriet udarbejdede Akt 140 3/6 2010. Formålet med aktstykket var at udvide projekteringsfasens budget, fordi Femern A/S skulle gennemføre et mere omfattende undersøgelsesprogram end forventet, før Femern A/S kunne aflevere sin projektansøgning til de tyske myndigheder.

Transportministeriet stillede en række spørgsmål til tidsplanen. Ministeriet bad bl.a. Femern A/S om at forholde sig til, om tidsplanen var usikker, og om det var realistisk, at den tyske myndighedsbehandling kunne gennemføres på 1 år, så Femern Bælt-forbindelsen kunne åbne i 2018. Femern A/S oplyste, at en åbning af forbindelsen i 2018 var mulig, hvis tidsplanen for projekterings- og anlægsfasen blev revideret i forhold til det, der var forudsat i projekteringsloven.

Transportministeriet stillede ikke yderligere opklarende spørgsmål til tidsplanen. Ministeriet havde ellers på dette tidspunkt en række oplysninger om den tyske myndighedsproces og allerede opståede hændelser, som havde eller kunne få betydning for tidsplanen:

- **Kendte forsinkelser.** De forsinkelser, som opstod allerede før fremlæggelsen af projekteringsloven, var ikke afspejlet i tidsplanen.
- **Længere myndighedsbehandling.** Transportministeriet havde oplysninger fra både de tyske myndigheder og Femern A/S om, at den tyske myndighedsbehandling ville vare længere end det ene år, som Femern A/S havde afsat i tidsplanen.
- **Risiko for klagesager.** Både de tyske myndigheder og Femern A/S havde oplyst, at der var risiko for klager over den tyske godkendelse, hvilket ikke var afspejlet i tidsplanen. Femern A/S havde endog oplyst til Transportministeriet, at *"det må forventes, at tyske miljøorganisationer vil søge at forsinke projektet med alle midler, herunder retssager"*.



### Akt 140 3/6 2010

Med aktstykket fik Transportministeriet Finansudvalgets tilslutning til at udvide budgettet for projekteringen af kyst til kyst-forbindelsen med 671 mio. kr. fra 1.210 mio. kr. til 1.881 mio. kr. (2008-priser). Heraf er 401 mio. kr. fordyrelser, mens 270 mio. kr. er fremrykning af aktiviteter fra anlægsfasen.

- **Omfattende undersøgelser.** Femern A/S havde oplyst, at de undersøgelser, som skulle gennemføres, inden den endelige ansøgning kunne afleveres til de tyske myndigheder, var mere omfattende end forventet.
- **Manglende erfaring.** Transportministeriet vidste, at de tyske myndigheder ikke havde erfaring med at behandle denne type anlægsprojekter, og ministeriet havde flere gange fået modsatrettede oplysninger fra de tyske myndigheder om processens forløb.
- **Erfaring fra Øresundsforbindelsen.** Transportministeriet havde viden om, at myndighedsbehandlingen på svensk side i forbindelse med etableringen af Øresundsforbindelsen varede 3 år. Det var en proces, hvor ansvaret for at opnå godkendelse var fordelt mellem Sverige og Danmark.

Undersøgelsen viser således, at Transportministeriet havde information til at kunne have forholdt sig mere kritisk til oplysningerne i Femern A/S' tidsplan. Ministeriet kunne på baggrund af sin viden have bedt Femern A/S om at fremlægge en revideret tidsplan forud for fremlæggelsen af Akt 140 3/6 2010.

#### Kvalitetssikring af tidsplanen ved Akt 149 23/6 2011

74. Et af formålene med Akt 149 23/6 2011 var at udvide projekteringsfasens budget, som bl.a. skulle dække udgifter til at gennemføre udbudsprocessen. Den tidsplan, der forelå i forbindelse med udarbejdelsen af aktstykket, havde Transportministeriet modtaget fra Femern A/S i november 2010. Femern A/S oplyste på dette tidspunkt ministeriet om, at projektet stod over for en forsinkelse, som ville udskyde åbningsåret med mere end 3½ år, men at Femern A/S havde optimeret tidsplanen, så den samlede forsinkelse kunne begrænses til 2 år. Optimeringen af tidsplanen bestod bl.a. i forslaget om, at udbudsprocessen blev gennemført parallelt med myndighedsbehandlingen i Tyskland.

75. Transportministeriet havde i foråret 2011 en række oplysninger om den tyske myndighedsproces og om allerede opståede hændelser, som ville kunne påvirke projekteringsfasens forløb:

- **Omfangsrigt ansøgningsmateriale.** Femern A/S havde oplyst Transportministeriet om, at det var en tidsmæssig udfordring at udarbejde den tyske ansøgning. Det skyldtes bl.a., at der var tale om et meget omfangsrigt materiale, at materialet skulle udarbejdes på op til 3 sprog, og at det var et stort arbejde at koordinere ansøgningsmaterialet på tværs af 2 lande.
- **Udvidede krav.** Der opstod en række hændelser i slutningen af 2010 og i starten af 2011, som øgede omfanget af den ansøgning, som Femern A/S skulle udarbejde. Det kunne have betydning for, om Femern A/S kunne indsende sin ansøgning til de tyske myndigheder som forudsat i tidsplanen. Der blev bl.a. stillet udvidede krav til VVM-undersøgelsen og til detaljeringsgraden af beskrivelserne af de mulige tekniske løsninger (en tunnel eller en bro) i den tyske ansøgning.
- **Risiko for klagesager.** Da Femern A/S sendte tidsplanen til Transportministeriet, gjorde selskabet ministeriet opmærksom på, at selskabet fortsat ikke havde taget højde for risikoen for en efterfølgende klagesag i Tyskland med opsættende virkning.

#### Akt 149 23/6 2011

Med aktstykket fik Transportministeriet Finansudvalgets tilslutning til at udvide budgettet for projektering af kyst til kyst-forbindelsen fra 1.881 mio. kr. til 2.812 mio. kr. (2008-priser). Heraf går 25 mio. kr. til fordyrelser, mens de 906 mio. kr. er til fremrykning af aktiviteter fra anlægsfasen.

Undersøgelsen viser, at Transportministeriet ikke brugte sin viden til at forholde sig kritisk til tidsplanen og stille spørgsmål til Femern A/S' vurderinger af varigheden af aktiviteterne. Ministeriet stillede ingen spørgsmål til Femern A/S om, hvorvidt der var afsat tilstrækkelig tid til at udarbejde ansøgningen. Ministeriet bad heller ikke Femern A/S om at uddybe oplysningen om risikoen for en klagesag, fx ved at spørge ind til, hvordan risikoen for klagesager kunne påvirke tidsplanen. Derudover bad ministeriet ikke Femern A/S om at justere tidsplanen på baggrund af sin viden om bl.a. den usikkerhed, der var forbundet med varigheden af den tyske myndighedsproces.

### Kvalitetssikring af tidsplanen ved Akt 97 20/3 2013

76. Transportministeriet har oplyst, at det var Femern A/S' tidsplan fra april 2012, som lå til grund for projektets styring, da Akt 97 20/3 2013 blev udarbejdet. Formålet med aktstykket var at udvide projekteringsfasens budget, hvilket bl.a. skulle dække omkostningerne til at fremrykke aktiviteter fra anlægsfasen. Da Femern A/S sendte tidsplanen til ministeriet i 2012, oplyste Femern A/S ministeriet om, at de hidtidige tidsplaner i projektet havde været for ambitiøse. Ifølge Femern A/S skyldtes det bl.a., at Femern A/S havde undervurderet kompleksiteten i den tyske godkendelsesproces.

Femern A/S oplyste videre, at den foreliggende tidsplan byggede på vurderinger af, hvor lang tid de forskellige processer ville tage. Vurderingerne var baseret på Femern A/S' egne analyser, drøftelser med Femern A/S' rådgivere og drøftelser med de danske og tyske myndigheder. Femern A/S oplyste også, at tidsplanen havde været forelagt transportministeriet i Slesvig-Holsten med henblik på at sikre, at tidsplanen var så realistisk som muligt. Det danske transportministerium stillede ingen opklarende spørgsmål til Femern A/S' vurdering af varigheden af den tyske myndighedsproces, i forbindelse med at ministeriet modtog tidsplanen. Ministeriet pointerede dog på et kvartalsmøde i april 2012, at Femern A/S fremadrettet skulle holde ministeriet orienteret om udviklingen i projekteringsarbejdet, herunder om afvigelser og ændringer.

Efterfølgende – i vinteren 2012/2013 og frem mod tidspunktet for fremsættelsen af aktstykket – fik Transportministeriet dog en række oplysninger om den tyske myndighedsproces og om allerede opståede hændelser, som ville kunne påvirke projekteringsfasens forløb:

- **Varighed af den tyske godkendelsesproces.** Femern A/S havde oplyst, at der fortsat var en risiko for, at den tyske godkendelsesproces ville tage længere tid, end der var afsat i tidsplanen, og at Femern A/S ikke kunne eliminere denne risiko fuldt ud.
- **Miljøvurderinger.** Femern A/S havde oplyst, at den største tidsmæssige udfordring, som Femern A/S stod over for i forhold til den tyske proces, vedrørte færdiggørelsen af de miljøvurderinger, som skulle indgå som en del af projektansøgningen.
- **Krav til ansøgningsmateriale.** Femern A/S havde oplyst, at de tyske myndigheder stillede store krav til såvel form som indhold og havde meget stort fokus på at sikre kvaliteten af ansøgningen. Det skyldtes ifølge Femern A/S, at de juridiske krav til videnskabelige metoder mv. var meget strikse, og at mangler i ansøgningen ofte gav anledning til klagesager i Tyskland.

### Akt 97 20/3 2013

Med aktstykket fik Transportministeriet Finansudvalgets tilslutning til at udvide budgettet for projektering af den faste forbindelse over Femern Bælt med 1.180 mio. kr. fra 2.812 mio. kr. til 3.992 mio. kr. (2008-priser). Budgetudvidelsen skyldes primært fremrykning af aktiviteter fra anlægsfasen til projekteringsfasen af kyst til kyst-forbindelsen og de danske landanlæg. De fremrykkede aktiviteter var primært forbundet med etablering af produktionsområderne ved Rødbyhavn.

Transportministeriet spurgte på kvartalsmødet i december 2012 ind til, om Femern A/S vurderede, at der var risiko for yderligere forsinkelser i den tyske myndighedsproces. Femern A/S oplyste på mødet, at der ikke var noget, der tydede på yderligere forsinkelser. Der har derudover ikke været dialog mellem Transportministeriet og Femern A/S om selskabets tidsplan i perioden fra april 2012 til fremsættelsen af aktstykket i marts 2013.

Undersøgelsen viser, at Transportministeriet brugte sin viden til at stille spørgsmål til Femern A/S' tidsplan, men ministeriet stillede ikke uddybende spørgsmål til grundlaget for Femern A/S' vurdering af, at der ikke var tegn på yderligere forsinkelser.

### Kvalitetssikring af tidsplanen ved anlægsloven

77. Transportministeriet har oplyst, at anlægsloven fra april 2015 ikke i sig selv var baseret på en tidsplan for projektet, men at forudsætningerne bag økonomien i loven var baseret på den finansielle analyse fra november 2014. Den finansielle analyse bygger på tidsplanen fra marts 2014.

Vores gennemgang af korrespondancen mellem Transportministeriet og Femern A/S viser, at ministeriet ikke stillede spørgsmål til tidsplanen i forbindelse med udarbejdelsen af anlægsloven.

78. Transportministeriet havde dog en række oplysninger om den tyske myndighedsproces og allerede opståede hændelser, som ville kunne påvirke projekteringsfasens forløb:

- **Ambitiøs og usikker tidsplan.** Femern A/S vurderede, at den aktuelle tidsplan var ambitiøs og forbundet med usikkerhed.
- **Forsinkelse i svar på indsigelser.** Femern A/S var forsinket med besvarelsen af de indsigelser, der var kommet i den første høringsrunde i Tyskland. Femern A/S havde oplyst Transportministeriet om, at Femern A/S efter planen skulle være færdig med at udarbejde besvarelsenerne i sommeren/efteråret 2014, men i november 2014 udestod besvarelsenerne stadig.
- **Ambitiøs plan for påbegyndelse af anlægsarbejdet.** De tyske myndigheder havde oplyst Transportministeriet om, at Femern A/S' plan om at begynde anlægsarbejdet i sommeren 2015 var ambitiøs.
- **Risiko for klagesager.** Transportministeriet var klar over, at der fortsat var risiko for klager over den tyske myndighedsgodkendelse, og at klagebehandlingen kunne have opsættende virkning.

### Finansiell analyse

Den finansielle analyse er udarbejdet af Femern A/S i 2014. Formålet med analysen er at beskrive de parametre, som udgør de væsentligste poster i projektets samlede økonomi, og på baggrund heraf dokumentere beregninger af tilbagebetalingstiden for projektet, dvs. den tid, det vil tage at afvikle de lån, som er optaget med statsgaranti for at kunne finansiere projektet.

Undersøgelsen viser således, at Transportministeriet havde viden, som kunne have ført til, at ministeriet stillede spørgsmål til Femern A/S' tidsplan fra marts 2014 frem mod anlægslovens fremsættelse. Ministeriet kunne fx have spurgt ind til konsekvenserne af Femern A/S' forsinkelse i at udarbejde besvarelserne i høringsprocessen, og hvordan Femern A/S forholdt sig til de tyske myndigheders oplysninger om, at forventningen om anlægsstart i sommeren 2015 var ambitiøs. Ministeriet kunne ligeledes have bedt Femern A/S om at oplyse, hvilken betydning forsinkelsen kunne få for udbudsprocessen.

79. Transportministeriet accepterede, at Femern A/S ikke havde en opdateret tidsplan for færdiggørelsen af projekteringsfasen. Det fremgår af bemærkningerne til anlægsloven, at der på daværende tidspunkt fortsat var usikkerhed forbundet med tidsplanen for den tyske myndighedsgodkendelse, og at tidsplanen bl.a. derfor skulle opdateres i efteråret 2015.

### **Transportministeriets viden fra andre kilder om den tyske myndighedsproces**

80. Vi har undersøgt, om Transportministeriet anvendte muligheden for at indhente information om den tyske myndighedsproces fra andre kilder end Femern A/S, dvs. om ministeriet søgte at kvalificere sin viden om den tyske myndighedsproces og dermed sin kvalitetssikring ved at indgå i dialog med de tyske myndigheder eller ved at indhente oplysninger om myndighedsbehandlingen af andre projekter i Tyskland.

81. Transportministeriet tog ikke initiativ til at undersøge andre store infrastrukturprojekter i Tyskland for at få viden om, hvor lang tid myndighedsbehandlingen af sådanne projekter tog, hvor omfattende ansøgningsprocessen ville være, eller hvor stor risikoen for efterfølgende klager var.

82. Transportministeriet deltog i løbet af projekteringsfasen i 2 tværnationale fora med deltagelse af Femern A/S og de tyske transportministerier på henholdsvis forbunds niveau og delstatsniveau. I det ene forum deltog også de regionale myndigheder fra både Danmark og Tyskland. De 2 fora blev stiftet i medfør af statstraktaten. Formålet med møderne i de 2 fora var at fremme implementeringen af traktaten og drøfte spørgsmål af regional interesse. Transportministeriet tog derudover initiativ til flere møder med de tyske myndigheder for at drøfte processen for den tyske myndighedsbehandling og fremdriften i processen.

I november 2015 – efter anlægslovens vedtagelse – rettede Transportministeriet henvendelse til transportministeriet i Slesvig-Holsten og bad om løbende kvartalsvise opfølgninger på fremdriften i godkendelsesprocessen i Tyskland. Transportministeriet understregede over for det slesvig-holstenske transportministerium, at det var vigtigt at få klarhed over, hvornår den tyske myndighedsgodkendelse forelå, før Femern A/S underskrev de store anlægskontrakter.

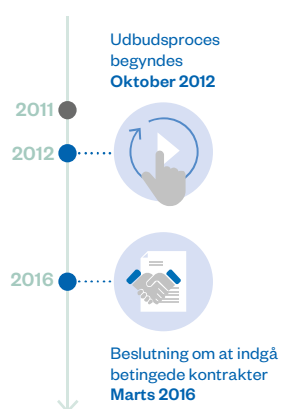
## Resultater

Transportministeriet har ikke gennemført en tilstrækkelig kvalitetssikring af Femern A/S' tidsplaner for opnåelsen af tysk myndighedsgodkendelse.

Undersøgelsen viser for det første, at Transportministeriet ikke forholdt sig tilstrækkeligt kritisk til Femern A/S' tidsplaner for opnåelsen af tysk myndighedsgodkendelse. Ministeriet vidste, at der var usikkerhed om varigheden af den tyske myndighedsproces, at der løbende blev stillet nye krav og opstod forsinkelser i processen, og at der var risiko for efterfølgende retssager med opsættende virkning. Endelig vidste ministeriet, at Femern A/S havde undervurderet kompleksiteten i den tyske myndighedsproces og havde fremlagt ambitiøse tidsplaner, som gang på gang måtte revideres. På trods heraf stillede ministeriet ikke kritiske spørgsmål til Femern A/S' tidsplaner. Frem mod vedtagelsen af anlægsloven kunne ministeriet have forholdt sig mere kritisk til Femern A/S' oplysninger i tidsplanen fra marts 2014, herunder til afhængigheden mellem den tyske myndighedsproces og udbudsprocessen. Ministeriet accepterede, at Femern A/S ikke havde en opdateret tidsplan for færdiggørelsen af projekteringsfasen. Ministeriet oplyste i bemærkningerne til anlægsloven, at der fortsat var usikkerhed forbundet med tidsplanen for den tyske myndighedsgodkendelse, og at tidsplanen skulle opdateres i efteråret 2015.

Undersøgelsen viser for det andet, at Transportministeriet ikke anvendte muligheden for at indhente information om den tyske myndighedsproces fra andre kilder. Ministeriet tog ikke initiativ til at undersøge varigheden af myndighedsbehandlingen i andre store infrastrukturprojekter i Tyskland, selv om ministeriet i hele projekteringsfasen vidste, at der var stor usikkerhed om forløbet og varigheden af den tyske myndighedsproces. Ministeriet deltog i møder i 2 fora, der blev etableret i medfør af statstraktaten, og tog derudover initiativ til yderligere møder med de tyske myndigheder.

### 3.3. Kvalitetssikring af beslutningsgrundlagene



83. Vi har undersøgt, om Transportministeriet har gennemført en tilstrækkelig kvalitetssikring af Femern A/S' bidrag til beslutningsgrundlagene for udbudsprocessen. Det har vi gjort ved at undersøge, om Transportministeriet for hver beslutning forholdt sig kritisk til Femern A/S' oplysninger om fordele og ulemper, risici (herunder særligt risikoen for yderligere forsinkelser i den tyske myndighedsproces) og de økonomiske konsekvenser forbundet med beslutningen.

Vi har undersøgt kvalitetssikringen ved beslutningen om at gennemføre udbudsprocessen parallelt med myndighedsprocessen i 2011 og ved beslutningen om at afslutte udbudsprocessen ved at indgå de betingede kontrakter i 2016. Femern A/S' bidrag til beslutningsgrundlagene har vi afgrænset til at omfatte den første version af bidraget til beslutningsgrundlaget, som Femern A/S sendte til ministeriet, den mellemliggende korrespondance og eventuelle uddybende notater frem til det tidspunkt, hvor Transportministeriet har udarbejdet det endelige beslutningsgrundlag.



## Kvalitetssikring ved beslutningen om at gennemføre udbudsprocessen parallelt med myndighedsprocessen

84. Vi har undersøgt, om Transportministeriet forholdt sig kritisk til oplysningerne i Femern A/S' bidrag til beslutningsgrundlaget for at gennemføre udbudsprocessen parallelt med myndighedsprocessen forud for fremlæggelsen af Akt 149 23/6 2011. Vi har gennemgået Transportministeriets korrespondance med Femern A/S om selskabets bidrag til beslutningsgrundlaget.

85. Femern A/S oplyste Transportministeriet om, at der var flere fordele ved at igangsætte udbudsprocessen, så den kunne gennemføres parallelt med myndighedsprocessen. Tabel 5 viser fordelene og ulemperne ved at gennemføre udbudsprocessen parallelt med eller efter myndighedsprocessen ifølge Femern A/S' oplysninger.

**Tabel 5**

### Femern A/S' oplysninger om fordele og ulemper ved at gennemføre udbudsprocessen parallelt med eller efter afslutningen af myndighedsprocessen

	Udbudsprocessen gennemføres parallelt med myndighedsprocessen	Udbudsprocessen gennemføres efter myndighedsprocessen
Fordele	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Forbindelsen kan åbne i 2020.</li> <li>• Anlægsloven kan baseres på tilbudspriser.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Udbudsprocessen vil kunne ske på baggrund af den godkendte tekniske løsning.</li> <li>• Højere trafikindtægter ved senere åbningstidspunkt af forbindelsen, fordi trafikmængden stiger.</li> </ul>
Ulemper/risici	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hvis VVM-processen og den tyske myndigheds-godkendelse vanskeliggør en sænketunnel, risikerer udbudsprocessen at skulle gå om.</li> <li>• Hvis myndighedsbehandlingen fører til ændringer i projektet, skal udbudsmaterialet justeres.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Åbningen af forbindelsen forsinkes mindst 21 måneder.</li> <li>• En forsinkelse på 21 måneder vurderes at medføre tab på ca. 2,6 mia. kr. i bruttodriftsindtægter.</li> <li>• Senere høst af investeringsgevinster og samfundsøkonomiske gevinster.</li> <li>• Hvis udbudsprocessen gennemføres efter myndighedsprocessen, vil det skabe tvivl om den politiske opbakning til projektet.</li> <li>• Vanskeligt at fastholde en række nøglemedarbejdere.</li> <li>• Anlægsloven kan ikke baseres på tilbudspriser.</li> <li>• Økonomisk kvalitetssikring af anlægsbudgettet vil ved et skøn medføre øgede udgifter på 630-830 mio. kr. til bl.a. drift af bygherreorganisationen og konsulentbistand.</li> <li>• Tab af allerede modtaget EU-støtte og behov for ny ansøgning om EU-støtte efter 2020.</li> </ul>

Note: Ulemper og risici er slået sammen, hvilket afspejler Transportministeriets beslutningsgrundlag.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Transportministeriet og Femern A/S.

Det fremgår af tabel 5, at én af fordelene ved at gennemføre udbudsprocessen parallelt med myndighedsprocessen var, at Femern A/S dermed ville kunne åbne Femern Bælt-forbindelsen i 2020. En anden fordel var, at vedtagelsen af anlægsloven kunne baseres på tilbudspriser.



Femern A/S oplyste Transportministeriet om, at der var 2 risici ved at igangsætte udbudsprocessen. Den ene risiko var, at udbudsprocessen skulle gå om, hvis de tyske myndigheder ikke godkendte en sænketunnel som den tekniske løsning på forbindelsen. Den anden risiko var, at udbudsmaterialet skulle ændres, hvis myndighedsbehandlingen førte til krav om ændringer i projektet.

Transportministeriet spurgte ikke Femern A/S om, hvorvidt der var flere risici forbundet med at gennemføre udbudsprocessen parallelt med myndighedsprocessen. Ministeriet spurgte ikke nærmere ind til de 2 risici. Ministeriet søgte bl.a. ikke at få afklaret, hvor sandsynligt det var, at de 2 risici ville indtræffe, hvad konsekvenserne ville være, eller hvad Femern A/S havde planlagt at gøre, hvis risiciene indtraf.

86. Transportministeriet har oplyst, at det fremgik af Femern A/S' indstilling, at en sænketunnel kun ville have midlertidige miljømæssige konsekvenser i anlægsperioden. Det blev anset som en fordel i forhold til den tyske myndighedsgodkendelse, og de øvrige tekniske løsninger blev ikke anset for at være realistiske. Det var derfor ministeriets forståelse, at der var en meget lille sandsynlighed for, at sænketunnelen ikke blev godkendt.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at konsekvensen ville være stor, hvis risikoen indtraf, og de tyske myndigheder ikke kunne godkende en sænketunnel som teknisk løsning. Derfor ville en drøftelse af konsekvensen og den efterfølgende håndtering have styrket beslutningsgrundlaget.

87. Femern A/S oplyste Transportministeriet om, at udbuddet først ville blive afsluttet med kontraktindgåelsen, når både den danske og tyske myndighedsgodkendelse forelå. Transportministeriet bad ikke Femern A/S om at få uddybet, hvilke afhængigheder der var mellem myndighedsprocessen og udbudsprocessen. Ministeriet spurgte heller Femern A/S om, hvorvidt det ville være muligt at fastholde forudsætningen om først at underskrive kontrakterne, når myndighedsgodkendelserne forelå, hvis der opstod forsinkelser i myndighedsgodkendelsen i Tyskland, eller hvis risikoen for en efterfølgende retssag indtraf.

88. Transportministeriet stillede en række opklarende spørgsmål til Femern A/S' oplysninger om økonomien forbundet med igangsættelsen af udbudsprocessen. Ministeriet bad også Femern A/S om at belyse, hvilke økonomiske konsekvenser det ville have, hvis Femern A/S ventede med at igangsætte udbudsprocessen til efter vedtagelsen af anlægsloven.

### **Kvalitetssikring ved beslutningen om at afslutte udbudsprocessen og indgå betingede kontrakter**

89. Vi har undersøgt, om Transportministeriet forholdt sig kritisk til oplysningerne i Femern A/S' bidrag til beslutningsgrundlaget for at indgå de betingede kontrakter. Vi har gennemgået Transportministeriets korrespondance med Femern A/S om selskabets bidrag til beslutningsgrundlaget.

90. Undersøgelsen viser, at Femern A/S havde modtaget prissatte tilbud på tunnel-entrepriserne, da anlægsloven blev vedtaget af Folketinget i april 2015, men at tilbudspriserne var højere end forventet. Det fremgår af bemærkningerne til anlægsloven, at Femern A/S skulle forhandle med tilbudsgiverne om at få nedbragt anlægsudgifterne. Forligskredsen skulle derefter tage stilling til projektets videre forløb, i tilfælde af at den tyske myndighedsgodkendelse endnu ikke forelå. Femern A/S forhandlede med entreprenørerne og modtog de endelige tilbudspriser i september 2015. Tilbuddene ville udløbe i maj 2016.

91. I august 2015 oplyste Transportministeriet til Femern A/S, at de tyske myndigheder havde meddelt ministeriet, at myndighedsgodkendelsen først ville foreligge i 2017, og at der herefter ville følge en retssag af ca. 2 års varighed. Ministeriet bad Femern A/S om en vurdering af, hvordan den igangværende udbudsproces kunne håndteres i lyset af den nye tyske tidsplan. Femern A/S skulle undersøge forskellige scenarier for den videre proces, i tilfælde af at Femern A/S ikke kunne indgå kontrakter som forudsat. Tabel 6 viser fordelene og ulemperne ved 2 forskellige scenarier, som Transportministeriet fik oplyst i Femern A/S' bidrag til beslutningsgrundlaget.

**Tabel 6**

**Femern A/S' oplysninger om fordele og ulemper ved enten at indgå betingede kontrakter eller at annullere udbuddet**

	<b>Indgå betingede kontrakter</b>	<b>Annullere udbuddet og genudbyde senere</b>
Fordele	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Klarhed om anlægstekniske løsninger til brug for ansøgningen til de tyske myndigheder.</li> <li>• Mulighed for at bestille opgaver hos entreprenørerne frem for hos rådgivere.</li> <li>• Tidstab kan reduceres, mens den tyske forbundsforvaltningsdomstol behandler klagesager.</li> <li>• De indkomne tilbud er attraktive.</li> <li>• Fastholdelse af tilbud uden forpligtelse til at gennemføre projektet.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Udbudsmaterialet kan baseres på krav i den endelige myndighedsgodkendelse.</li> </ul>
Ulemper	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entreprenørerne har beskedent økonomisk incitament til at afstå fra en forlængelse af kontrakten.</li> <li>• Entreprenørerne skal kompenseres for økonomiske tab i venteperioden – i alt mellem 0,3 mia. kr. og 1 mia. kr.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Genudbud vil tage 28-34 måneder og koste op til 1 mia. kr.</li> <li>• Der skal bruges ca. 135 mio. kr. til kompensation for budomkostninger i det annullerede udbud.</li> <li>• Usikkerhed om priser ved genudbud.</li> <li>• Senere åbning af tunnel.</li> <li>• Vanskeligt at tiltrække kvalificerede entreprenører ved genudbud.</li> <li>• Større kompensation for budomkostninger i forbindelse med et kommende genudbud for at tiltrække bydere.</li> <li>• Den efterfølgende udbudsproces kan resultere i revision af den tyske myndighedsgodkendelse.</li> </ul>

**Kilde:** Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Transportministeriet og Femern A/S.

Det fremgår af tabel 6, at Femern A/S oplyste Transportministeriet om, at der var flere fordele ved at indgå betingede kontrakter end ved at annullere udbuddet og genudbyde kontrakterne senere.

Gennemgangen af Transportministeriets kvalitetssikring viser også, at ministeriet forholdt sig til Femern A/S' oplysninger om fordele, ulemper, risici og økonomiske konsekvenser:

- **Møder.** Der var omfattende mødeaktivitet mellem Femern A/S og Transportministeriet, hvor de forskellige scenarier for håndtering af forsinkelsen og den eventuelle kontraktindgåelse blev drøftet.
- **Notater.** Transportministeriet bestilte en række notater fra Femern A/S, som skulle uddybe de forskellige handlemuligheder i forhold til kontraktindgåelsen og den tyske myndighedsproces.
- **Uddybende spørgsmål.** Transportministeriet stillede flere opklarende og uddybende spørgsmål til de handlemuligheder, som Femern A/S præsenterede i notaterne i perioden. Spørgsmålene vedrørte både fordele, ulemper og risici ved de forskellige handlemuligheder, de generelle risici, projektet stod over for, konsekvenserne af yderligere forsinkelser i den tyske myndighedsproces, og om en retssag ved forbundsforvaltningsdomstolen kunne resultere i afgørende projektændringer.
- **Økonomiske konsekvenser.** Transportministeriet bad Femern A/S om at uddybe de økonomiske konsekvenser af på den ene side at annullere udbuddet og genudbyde kontrakterne senere og på den anden side at indgå betingede kontrakter og eventuelt at måtte ophæve dem senere.
- **Ekstern kvalitetssikring.** Transportministeriet fik udarbejdet en ekstern kvalitetssikring af projektet, som bl.a. belyste, om der var væsentlige nye forhold vedrørende den tyske myndighedsproces, som ikke allerede indgik i Femern A/S' risikoregister.

## Resultater

Transportministeriet har ikke gennemført en helt tilstrækkelig kvalitetssikring af Femern A/S' bidrag til beslutningsgrundlagene for udbudsprocessen.

Undersøgelsen viser for det første, at Transportministeriet ikke forholdt sig tilstrækkeligt kritisk til Femern A/S' bidrag til beslutningsgrundlaget for at igangsætte udbudsprocessen, så den kunne gennemføres parallelt med myndighedsprocessen i 2011. Ministeriet spurgte ikke ind til de risici, som Femern A/S oplyste om, fx hvilke konsekvenser risiciene ville have, eller hvor sandsynligt det var, at de indtraf. Ministeriet spurgte desuden ikke ind til, om der var yderligere risici ved beslutningen, herunder om der var risici forbundet med yderligere forsinkelser i den tyske myndighedsproces. Ministeriet fik således ikke belyst, hvilke konsekvenser en forsinkelse i den tyske proces kunne have for udbudsprocessen.

Undersøgelsen viser for det andet, at Transportministeriet forholdt sig kritisk til Femern A/S' bidrag til beslutningsgrundlaget for at afslutte udbudsprocessen og indgå betingede kontrakter. Ministeriet spurgte ind til både fordele og ulemper ved at indgå de betingede kontrakter og alternativt at annullere udbuddet og genudbyde kontrakterne på et senere tidspunkt. Ministeriet forsøgte også at afdække risiciene forbundet med beslutningen både via korrespondance med Femern A/S og ved en ekstern kvalitetssikring af projektet. Derudover stillede ministeriet flere uddybende spørgsmål til de økonomiske konsekvenser ved beslutningen.

Rigsrevisionen, den 6. januar 2022

Lone Strøm

/Mads Nyholm Jacobsen

## Bilag 1. Metodisk tilgang

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Transportministeriet og Femern A/S har styret projekteringsfasen for Femern Bælt-forbindelsen tilfredsstillende. For at vurdere dette opstillede vi først følgende undersøgelsesspørgsmål:

- Har Femern A/S på en tilfredsstillende måde taget højde for den tyske myndighedsproces i tidsstyringen af projekteringsfasen?
- Har Femern A/S haft et tilfredsstillende grundlag for beslutningen om at fremrykke indgåelsen af betingede kontrakter?
- Har Transportministeriet udøvet tilfredsstillende tilsyn med Femern A/S' styring i projekteringsfasen?

I beretningen har vi under hensyn til formidlingen af undersøgelsen justeret undersøgelsesspørgsmålene til følgende:

- Har Femern A/S taget højde for varigheden af den tyske myndighedsproces i styringen af projekteringsfasen?
- Har Transportministeriet varetaget sine opgaver i projekteringsfasen tilfredsstillende?

Delmålet, der vedrører Femern A/S, indeholder både undersøgelsen af Femern A/S' tidsstyring og grundlag for beslutningerne om udbudsprocessen.

I undersøgelsen indgår Transportministeriet og Femern A/S, som er et datterselskab under Sund & Bælt Holding A/S. Selskabet er 100 % statsejet. Transportministeriet ejer selskabet.

Undersøgelsen omhandler materialer fra perioden januar 2007 – forud for at aftalememorandum vedrørende *Traktat om en fast forbindelse over Femern Bælt mellem Tyskland og Danmark* indgås – til maj 2016, hvor Femern A/S underskriver de betingede kontrakter.

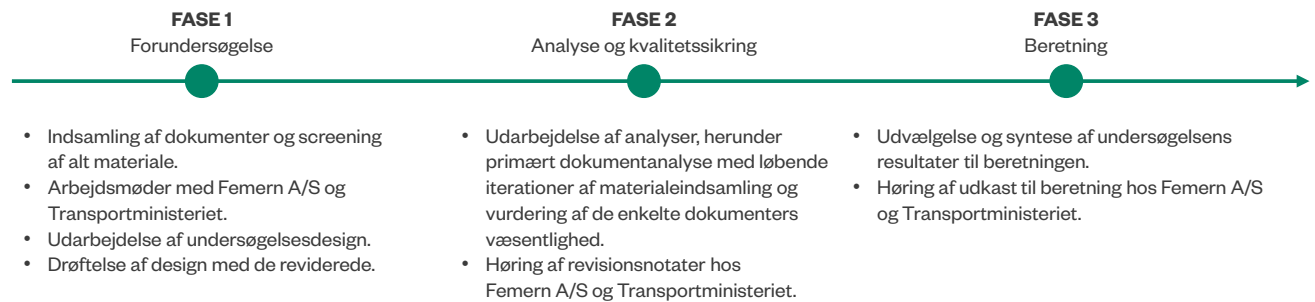
Undersøgelsen bygger på en gennemgang af dokumenter fra Transportministeriet og Femern A/S. Derudover har vi holdt møder med Transportministeriet og Femern A/S.

## Undersøgelsens 3 faser

Undersøgelsen har været opdelt i 3 faser, jf. figur A.

**Figur A**

### Undersøgelsens 3 faser



**Kilde:** Rigsrevisionen.

#### Fase 1: Forundersøgelse

##### *Indsamling af materiale og screening af dokumenter*

Vi har indsamlet hovedparten af dokumentationen i undersøgelsen med henholdsvis 14 og 9 særskilte materialeanmodninger til Femern A/S og Transportministeriet. Derudover har vi fået tilsendt en mindre del af dokumentationen i forlængelse af fx møder og høringer.

Vi foretog en screening af alle fremsendte dokumenter fra Femern A/S og Transportministeriet. Formålet var at skabe et overblik over projekteringsfasen og skærpe fokus for hovedundersøgelsen. Hvert af de knap 800 dokumenter, der blev fremsendt i forundersøgelsen, blev registreret i et regneark og screenet for informationerne *dato, afsender, forfatter, dokumenttype, væsentlighed for undersøgelsen (vurdering på en skala fra 1 til 3), emneord og kommentarer (kort resumé)*. På alle variable bortset fra de 2 sidstnævnte (emneord og kommentarer) var der prædefinerede svarmuligheder for at sikre ensartet kodning.

##### *Arbejds møder*

Vi har holdt 4 arbejds møder med Femern A/S og Transportministeriet. Formålet med møderne var at afklare eventuelle tvivlsspørgsmål fra vores læsning af materialet og bede om supplerende dokumentation, hvor det var nødvendigt. Arbejds møderne var inddelt efter temaer og handlede bl.a. om Femern A/S' tidsplaner og om Transportministeriets kvalitetssikring af Femern A/S' tidsplaner og beslutningsgrundlag.

Til hvert møde udarbejdede vi en prioriteret spørgeguide med undertemaer, som vi ønskede at få uddybet. Tabel A viser et eksempel på en sådan spørgeguide.

**Tabel A**

**Uddrag fra spørgeguide til møde med Femern A/S om temaet ”Tidsplaner”**

**4. Løbende kvalitetssikring af tidsplanen for den tyske myndighedsbehandling**

**Vi kan se af materialet, at jeres forventninger til, hvor lang tid den tyske myndighedsproces varer, ændrer sig fra vedtagelsen af projekteringsloven og frem. Vi kan også se, at omfanget af ansøgningsmaterialet ser ud til at være større, end I har forventet. Vi vil gerne høre noget om, hvordan I løbende har arbejdet for at få viden om varigheden af den tyske myndighedsbehandling, så I har kunnet kvalificere jeres tidsplan.**

4.1. Hvordan har I løbende kvalificeret jeres viden om, hvor lang tid den tyske myndighedsbehandling kunne forventes at vare, og hvad omfanget af ansøgningen kunne forventes at være?	
4.2. Hvilke kilder har I brugt til at få viden om varigheden af myndighedsbehandlingen og indholdet af ansøgningen?	
4.3. Hvilke kvalitetssikringer af tidsplanerne fandt sted og hvornår?	
4.4. Hvordan har I løbende koordineret og afstemt forventningerne med andre interessenter, fx jeres tyske medansøger og Transportministeriet?	
4.5. Det fremgår af dele af materialet til bestyrelsen, bl.a. i august 2011, at I selv vurderer, at jeres tidsplaner er optimistiske, at det vil være en stor udfordring at gennemføre myndighedsgodkendelsen i Tyskland og Danmark inden for de skitserede tidsmæssige rammer, og de tyske myndigheder (LBV-SH's afdeling i Lübeck) gør jer også opmærksom på, at man kan stille spørgsmålstejn ved realismen i tidsplanerne. Får I foretaget, eller foretager I selv kvalitetstjek af tidsplanerne på den baggrund? Foretager I justeringer af tidsplanerne på den baggrund?	
[...]	

Kilde: Rigsrevisionen.

*Udarbejdelse af design*

Undersøgelsens design blev udarbejdet på baggrund af forundersøgelsens dataindsamling og screening af materiale samt indledende arbejdsmøder med Femern A/S og Transportministeriet. I løbet af designprocessen præciserede vi hovedundersøgelsens afgrænsning og vores undersøgelsesspørgsmål, så de fokuserede på projekteringsfasens kritiske aspekter, der udgøres af tidsplanerne, beslutningerne vedrørende udbudsproces og Transportministeriets kvalitetssikring.

Femern A/S' 3 hovedopgaver i projekteringsfasen bestod i at:

- opnå myndighedsgodkendelse i Danmark
- opnå myndighedsgodkendelse i Tyskland
- gennemføre udbud af tunnelentrepriserne i byggeriet, så kontrakterne kunne indgås, når godkendelserne forelå, hvilket var en opgave, som Femern A/S fik i 2011.

I undersøgelsen har vi fokuseret på 2 af hovedopgaverne i projekteringsfasen. Den ene er myndighedsgodkendelsen i Tyskland, fordi varigheden af denne proces er den væsentligste årsag til, at projekteringsfasen er blevet forlænget. Den anden er gennemførelsen af udbudsprocessen for de store tunnelentrepriser, fordi der er stor afhængighed mellem den tyske myndighedsproces og udbudsprocessen, og fordi Femern A/S underskrev kontrakterne, før den tyske godkendelse forelå.

### *Drøftelse af design med de reviderede*

Før undersøgelsens design blev endeligt godkendt, drøftede vi designet med de reviderede. Vi sendte vores udkast til design af undersøgelsen til Transportministeriet og Femern A/S og holdt derefter møder med henholdsvis ministeriet og Femern A/S. Formålet var for det første at tydeliggøre undersøgelsens formål, delmål og væsentlige kriterier for de reviderede, herunder hvad vi særligt ville lægge vægt på i vores vurderinger, for det andet at give de reviderede anledning til at stille spørgsmål til undersøgelsen og for det tredje at få input til vores design.

## **Fase 2: Analyse og kvalitetssikring**

Undersøgelsens analyse er foretaget som en kvalitativ dokumentgennemgang af skriftligt materiale fra Femern A/S og Transportministeriet. Vi har i analysefasen anmodet om yderligere materiale som følge af vores gennemgang af dokumenterne. Derudover har vi holdt et møde med Femern A/S for at få svar på spørgsmål, der er opstået på baggrund af vores gennemgang. Samlet set bygger analysen på et materialegrundlag på knap 1.600 dokumenter – heraf er nogle dokumenter dubletter – som Femern A/S og Transportministeriet har sendt ad flere omgange.

### *Væsentlige dokumenter*

I analysefasen har vi gennemgået alle dokumenter, der blev vurderet som væsentlige (kodet som 2 eller 3 på en skala fra 1 til 3) i forundersøgelsens screening, og alle de dokumenter, vi har indsamlet i løbet af hovedundersøgelsen. Vores vurdering af dokumenternes væsentlighed for undersøgelsen har været en iterativ proces, idet genlæsninger og foreløbige resultater i analysefasen har ført til nye, mere fokuserede materialeanmodninger og genlæsning af væsentlige dokumenter.

Vi har gennemgået forskellige typer dokumenter, hvoraf de væsentligste er eksemplificeret herunder:

- Femern A/S' interne dokumentation, fx bestyrelsesmaterialer og tidsplaner, herunder Femern A/S' notater om justeringer af tidsplanerne og Femern A/S' notater om status for processerne.
- Femern A/S' og Transportministeriets dokumentation for korrespondance med hinanden, fx kvartalsrapporter, præsentationsmaterialer forud for forligskredsmøder, materiale til brug for projekteringsloven, anlægsloven og aktstykkerne, indstillinger vedrørende gennemførelse af udbuddet parallelt med myndighedsprocessen, indstillinger vedrørende indgåelse og forlængelse af kontrakterne og indstillinger vedrørende aktivering af kontrakterne.
- Femern A/S' dokumentation for korrespondance med de tyske myndigheder og selskabets rådgivere, fx mailkorrespondance med myndighederne i Slesvig-Holsten og juridiske rådgivere i Tyskland.
- Transportministeriets dokumentation for kvalitetssikring af Femern A/S' oplysninger, herunder Femern A/S' materiale til projekteringsloven, anlægsloven og aktstykkerne samt indstillinger om udbudsprocessen og de betingede kontrakter. Derudover referater af kvartalsmøder, følgegruppemøder, spørgsmål og bestillinger til Femern A/S. Dertil bestillinger af eksterne undersøgelser.
- Dagsordener og referater fra Transportministeriets møder med de tyske myndigheder.
- Analyser, kvalitetssikringer mv., som Femern A/S og Transportministeriet har fået udarbejdet, fx om risici og juridiske problemstillinger.



### *Dokumentanalyse*

Undersøgelsens dokumentanalyse bygger på en struktureret læsning af materialet med udgangspunkt i vores undersøgelsesspørgsmål.

Med henblik på at sikre en systematisk og ensartet gennemgang af materialet i forhold til revisionskriterierne udarbejdede vi en læseguide for hvert af vores undersøgelsesspørgsmål. Guiden indeholdt analysespørgsmål til at guide vores læsning. Vi udfyldte sideløbende skemaer, som samlede op på vores viden om fx justeringer af tidsplanerne og identificering og håndtering af risici ved den tyske myndighedsproces.

Vi udarbejdede derudover en procesbeskrivelse, som beskriver, hvordan vi ville gribe vores analyse an. Vi afdækkede fx først, hvilken viden Femern A/S havde om den tyske myndighedsproces, for efterfølgende at analysere, om tidsplanen afspejlede Femern A/S' viden.

### *Høringer af Femern A/S og Transportministeriet*

På baggrund af analysen udarbejdede vi 3 revisionsnotater – ét for hvert undersøgelsesspørgsmål. Revisionsnotat 1 og 2 blev sendt i høring hos Femern A/S, og revisionsnotat 1, 2 og 3 blev sendt i høring hos Transportministeriet. De reviderede udarbejdede et skriftligt høringssvar for hvert revisionsnotat, de modtog. Desuden afholdt vi høringsskifter med henholdsvis Transportministeriet og Femern A/S, hvor både vi og de reviderede havde mulighed for at stille uddybende spørgsmål til revisionsnotater og høringssvar.

Høringsprocessen har flere formål:

- at sikre, at Rigsrevisionens analyser er faktisk korrekte
- at give Rigsrevisionen mulighed for at spørge de reviderede direkte til dokumentation eller baggrund for en specifik del af undersøgelsen
- at give de reviderede mulighed for at give deres input til Rigsrevisionens vurderinger og fortolkninger af data.

### **Fase 3: Beretning**

#### *Udvælgelse og syntese af resultater til beretningen*

I fase 3 skal de vigtigste resultater fra de detaljerede revisionsnotater samles i en beretning. Det skaber et behov for at sammenkoble en række tidligere adskilte spørgsmål og foretage til- og fravalg blandt revisionsnotaternes fund. I denne proces har det vist sig nødvendigt at justere ordlyden af vores undersøgelsesspørgsmål.

#### *Høring af beretningsudkastet*

Beretningsudkastet blev sendt i høring hos Transportministeriet og Femern A/S. De reviderede udarbejdede et skriftligt høringssvar. Desuden holdt vi høringsskifter med henholdsvis Transportministeriet og Femern A/S, hvor både vi og de reviderede havde mulighed for at stille uddybende spørgsmål til beretningsudkastet og høringssvarene. Vi gennemgik derefter beretningsudkastet og høringssvarene. I den forbindelse udarbejdede vi et notat, hvori vi beskrev, om høringssvarene gav anledning til at justere beretningen og begrundelserne for vores beslutninger herom.

**Kvalitetssikring**

Denne undersøgelse er kvalitetssikret via vores interne procedurer for kvalitetssikring, som omfatter høring hos de reviderede samt ledelsesbehandling og sparring på forskellige tidspunkter i undersøgelsesforløbet med chefer og medarbejdere i Rigsrevisionen med relevante kompetencer.

**Standarderne for offentlig revision**

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision. Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

## Bilag 2. Ordliste

---

<b>Anlægsloven</b>	En lov om bygning af et større offentligt anlæg. I denne beretning er der tale om lov nr. 575 af 4. maj 2015 om anlæg og drift af en fast forbindelse over Femern Bælt med tilhørende landanlæg i Danmark.
<b>Forbundsforvaltningsdomstol</b>	Tysklands øverste domstol i administrative spørgsmål.
<b>Konkurrencepræget dialog</b>	En udbudsform, hvor alle interesserede leverandører kan ansøge om at deltage. Udbyderen udvælger (prækvalificerer) et antal ansøgere, som udbyderen ønsker at indgå i dialog med. Hensigten med dialogen er at udvikle og indkredse én eller flere løsninger, som kan opfylde udbyderens behov. Løsningerne skal danne grundlag for de tilbud, som de valgte leverandører senere opfordres til at afgive. Udbudsformen afskiller sig dermed fra både et offentligt og et begrænset udbud ved at have et ekstra led – nemlig dialogfasen – mellem prækvalifikationen og tilbudsafgivelsen. Der kan være flere dialogrunder.
<b>Projekteringsfase</b>	Fasen begynder med vedtagelsen af projekteringsloven. Her bliver grundlaget skabt for endelig myndighedsgodkendelse og gennemførelse af byggeriet, herunder design og miljøundersøgelser af byggeriet.
<b>Projekteringsloven</b>	I denne beretning er der tale om lov nr. 285 af 15. april 2009 om projektering af en fast forbindelse over Femern Bælt med tilhørende landanlæg i Danmark.
<b>Prækvalifikation</b>	En prækvalifikation er en indledende udvælgelsesfase, hvor de bedst kvalificerede ansøgere udvælges til at deltage i det kommende udbud.
<b>Ratificering</b>	Folketingets formelle tilslutning til en international aftale.
<b>Strakstilladelse</b>	En strakstilladelse giver mulighed for, at anlægsarbejderne kan påbegyndes, også selv om der er indbragt klager over myndighedsgodkendelsen ved domstolene.
<b>Teknisk løsning</b>	Den måde, hvorpå forbindelsen skal bygges. Det er muligt at bygge forbindelsen ved forskellige broer eller tunnelløsninger.
<b>Vedståelsesperiode</b>	Den minimumsperiode, hvor en tilbudsgiver er forpligtet af sit tilbud. I vedståelsesperioden kan ordregiveren acceptere tilbuddet, og tilbudsgiveren er herefter forpligtet til at levere i henhold til tilbuddet.
<b>VVM-undersøgelse</b>	Miljøvurdering af projekter, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet. Forkortelsen VVM står for Vurdering af Virkninger på Miljøet. VVM-undersøgelsen skal tilvejebringe tilstrækkelig viden til, at politikere og borgere kan vurdere projektets virkninger på miljøet og sammenligne forskellige løsningsforslag. VVM-undersøgelsen skal desuden sikre, at anlægsprojektet bliver bedst muligt tilpasset omgivelserne, og at miljøet ikke påvirkes unødvendigt.

---