

Bilag 5: "Undersøgelse vedrørende selskabsdannelse ved en ombygning af Bispeengbuen", E&Y

Notat

Til: Frederiksberg Kommune og Københavns Kommune 11. april 2019
cc: Peter Raaschou og Helene Albinus Søgaard
Fra: Torben Hartz og Jonas Kornerup Jensen
Tlf: +45 2529 3485 og +45 2529 3255
Mail: torben.hartz@dk.ey.com og jonas.jensen@dk.ey.com

Bispeengbuen - supplerende undersøgelser vedrørende selskabsdannelse i forbindelse med en ombygning af Bispeengbuen

1 Introduktion

1.1 Baggrund

I 2020 skal Bispeengbuen levetidsforlænges, hvorfor en større reinvesterings i anlægget er påkrævet. I den forbindelse har staten, som er den nuværende ejer af Bispeengbuen, været åben over for en overdragelse af Bispeengbuen til Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune.

Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune har på denne baggrund tidligere bedt det rådgivende ingeniørfirma MOE og Ernst & Young P/S (EY) om at undersøge de økonomiske rammer for alternativer til Bispeengbuen, jf. *Analyser om alternativer til Bispeengbuen, april 2019*.

I *Analyser om alternativer til Bispeengbuen* undersøges en række scenarier for en ombygning af Bispeengbuen, hhv. som en tunnel eller en vej i terræn (herefter benævnt Bispeengbuenprojektet). En del af finansieringen af Bispeengbuenprojektet kan fremkomme ved salg byggeretter og bidrag fra staten. Det vurderes dog, at ikke hele finansieringen kan sikres gennem disse bidrag, hvorfor der vil være et restfinansieringsbehov, som skal dækkes af hhv. Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune.

Med henblik på at organisere en eventuel gennemførelse af Bispeengbuenprojektet, herunder håndtere det kommunale restfinansieringsbehov, blev det vurderet relevant at undersøge mulighederne for at oprette et interessentselskab (I/S) eller anpartsselskab (ApS) til gennemførelse af Bispeengbuenprojektet¹.

På denne baggrund har Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune nu bedt EY om at undersøge mulighederne for selskabsdannelse til gennemførelse af Bispeengbuenprojektet.

Nærværende notat har således til formål at belyse følgende forhold på et overordnet niveau:

- ▶ Hvordan et I/S- eller et ApS-selskab kan oprettes og organiseres med det formål at forestå Bispeengbuenprojektet.
- ▶ Hvordan den nødvendige restfinansiering kan håndteres igennem et I/S- eller et ApS-selskab inden for de kommunaløkonomiske rammer.
- ▶ Med baggrund i besluttede sammenlignelige, større offentlige anlægsprojekter belyses det, om der er vedtaget en særlov i forbindelse med oprettelse af et I/S- eller et ApS-selskab til gennemførelse af infrastrukturprojekter.

¹ For definition af selskabstyper henvises til *Afsnit 5 Bilag*.

1.2 Referenceprojekter

Flere store offentlige anlægsbyggerier er anlagt eller under udførelse i en organisationsform, som indeholder et selskab, enten i rollen som bygherre eller i en finansierende rolle.

- ▶ Vi har identificeret anlægsprojekter, hvor hhv. et I/S- eller et partnerselskab (P/S) indgår i organisationen.
- ▶ Vi har ikke identificeret sammenlignelige anlægsprojekter, hvor der er oprettet et ApS som del af organisationen, hvorfor nærværende notat hovedsageligt vil fokusere på I/S-selskaber.

En sammenfatning af de identificerede selskaber fremgår af tabel 1.

| Projekt | Karakteristika | Relevans for Bispeengbuenprojektet |
|--|--|---|
| <i>Københavns Metro (Metroselskabet I/S)</i> | <p>Ejere: Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune og staten.</p> <p>Selskab: Selskab med særlov oprettet som et I/S.</p> <p>Finansiering: Gældsoptagelse af den fulde anlægsomkostning og løbende indskud fra ejerne.</p> | <p>Tværkommunalt anlægsprojekt med involvering af staten.</p> <p>Metroselskabet I/S forestår foruden anlæg, også driften for Metroen i København og Frederiksberg.</p> <p>Særlove vedtaget for gennemførelse af projektet.</p> |
| <i>Ring 3 Letbane (Hovedstadens Letbane I/S)</i> | <p>Ejere: 11 kommuner og Region Hovedstaden.</p> <p>Selskab: Selskab med særlov oprettet som et I/S.</p> <p>Finansiering: Indskud af egenkapital fra ejerne samt hjemmel til at optage lån.</p> | <p>Tværkommunalt anlægsprojekt.</p> <p>Oprettelse af I/S til at forestå projektering, anlæg og drift af Letbane i Ring 3.</p> <p>Indskud af egenkapital fra ejerne, samt mulighed for lånefinansiering.</p> <p>Kommunerne, Region Hovedstaden og staten finansiere anlægsudgifterne. Kommunerne finansiere driftsbudgettet.</p> <p>Der findes en række tilkøb i projektet som finansieres af tredjepart og specifikke kommuner.</p> |
| <i>Aarhus Letbane (Aarhus Letbane I/S)</i> | <p>Ejere: Aarhus Kommune, Region Midtjylland og staten.</p> <p>Selskab: Selskab med særlov oprettet som et I/S.</p> <p>Finansiering: Flere indskud i form af egenkapital fra ejerne og staten.</p> | <p>Tværkommunalt anlægsprojekt.</p> <p>Ved oprettelsen af I/S'et var ejerskab delt imellem Aarhus Kommune, Region Midtjylland og staten.</p> <p>Staten er efterfølgende udtrådt af I/S'et.</p> <p>Selskabet opløses efter anlægsprojektets afslutning, hvorefter Aarhus Kommune og Region Midtjylland forestår driften igennem et driftsselskab².</p> |
| <i>Odense Letbane (Odense Letbane P/S)</i> | <p>Ejere: Odense Kommune.</p> <p>Selskab: Kapitalselskab med særlov oprettet som et P/S.</p> <p>Finansiering: Indskud af 15% egenkapital og optagelse af gæld i selskabet for at dække de resterende 85%.</p> | <p>Anlægsprojekt alene i Odense Kommune, men med involvering af Staten og Regions Syd.</p> <p>Hhv. Region Syd og staten bidrager økonomisk med et tilskud, men indgår ikke i P/S'et.</p> <p>Odense Kommune indskyder egenkapital og optager gæld i P/S'et for at finansiere anlægsøkonomien.</p> |

² Bemærk, at der stilles særlige krav til driftsselskaber for letbaner, som ikke vil være relevante for et vejprojekt for Bispeengbuenprojektet.

| | | |
|---|---|--|
| <p><i>Nordhavnstunnel (Vejdirektoratet, Københavns Kommune og Udviklingselskabet By & Havn I/S)</i></p> | <p>Ejere: Københavns Kommune. Samarbejde med Udviklingselskabet By & Havn I/S. Vejdirektoratet agerer bygherre på vegne af Københavns Kommune.</p> <p>Selskab: Intet selskab oprettet til projektet.</p> <p>Finansiering: En væsentlig del af finansieringen fra Udviklingselskabet By & Havn I/S med refinansiering fra Københavns Kommune.</p> | <p>Vejdirektoratet agerer bygherre på vegne af Københavns Kommune.</p> |
|---|---|--|

Tabel 1: Identificerede referenceprojekter

Af tabel 1 ses det, at hovedparten af de identificerede referenceprojekter er organiseret omkring et I/S-selskab med særlov. Vi har identificeret et enkelt projekt, der er organiseret omkring et P/S-selskab.

I de fleste referenceprojekter agerer selskabet bygherre for projektet. For Nordhavnstunnelen ses dog en alternativ organiseringsform, hvor et I/S-selskab alene finansierer projektet.

For Nordhavnstunnelprojektet har Vejdirektoratet fungeret som bygherre på vegne af Københavns Kommune, hvilket er defineret i særloven for projektet. Finansiering sker gennem Udviklingselskabet By & Havn I/S³.

2 Oprettelse og organisering af et I/S-selskab eller et ApS-selskab

Nærværende afsnit belyser, hvordan et I/S- eller et ApS-selskab kan oprettes og organiseres i forbindelse med Bispeengbuenprojektet.

2.1 Introduktion til selskabsstruktur

På et overordnet niveau kan selskabsdannelse i forbindelse med gennemførelse af et anlægsprojekt i kommunalt regi organiseres på tre overordnede selskabsformer/samarbejdsformer⁴:

- ▶ **Tværkommunalt samarbejde:** Kommunalt samarbejde, hvor der ikke oprettes et selskab til formålet. Anlægsudgifter vil påvirke den kommunale anlægsramme og optagelse af lån påvirker den kommunale låneramme, hvorfor der skal deponeres et beløb svarende til lånets værdi⁵. Ved kommunalt samarbejde uddelegeres ikke et mandat til et selskab, hvorfor denne type samarbejde kan besluttes alene af kommunalbestyrelserne.
- ▶ **§60-selskab:** En virksomhed, der er oprettet i henhold til Kommunestyrelseslovens §60, oftest et I/S-selskab. Et §60-selskab kan ikke organiseres som et kapital-selskab, herunder ApS eller P/S. Ved oprettelse af eksempelvis et tværkommunalt I/S-selskab uddelegerer kommunerne mandat til selskabet, således at selskabet kan træffe beslutninger i projektøjemed. Et §60-selskab uden særlov er forpligtet til at agere under de gældende regler for kommunerne under hensyntagen til de i selskabet godkendte vedtægter. Dette betyder, at anlægstilskud vil påvirke den kommunale anlægsramme, og optagelse af lån påvirker den kommunale låneramme, hvorfor der skal deponeres et beløb svarende til lånets værdi jf. Lånebekendtgørelsen.
- ▶ **Tværkommunalt selskab med særlov:** I udgangspunkt samme regler som ved et §60-selskab i det omfang, der oprettes et I/S-selskab. Særlovgivning kan dog give kommunerne mulighed for at oprette et selskab, hvor finansieringen foretages af kommunerne ved kapitalindskud på selskabets egenkapital⁶. Herudover kan en særlov give selskabet mulighed for at optage lånefinansiering, hvor

³ Udviklingselskabet By & Havn I/S er 95% ejet af Københavns Kommune og 5% ejet af staten.

⁴ Det bemærkes, at listen ikke er udtømmende, men reflekterer de identificerede referenceprojekter.

⁵ Se Lånebekendtgørelsen.

⁶ I kommunen registreres kapitalindskuddet på balancen under aktier og andelsbeviser, uden at anlægsrammen bliver påvirket.

der gives dispensation fra Lånebekendtgørelsen, hvorved der ikke kræves deponering fra kommunernes side. Som ved §60-selskaber gælder det, at uddelegering af mandat fra kommuner til selskabet skal godkendes af Ankestyrelsen i form af godkendelse af vedtægterne.

2.2 Selskabsstruktur for Bispeengbuenprojektet

Det vurderes, at Bispeengbuenprojektet kan organiseres efter samme model som for en stor del af de identificerede referenceprojekter, dvs. med et selskab som bygherre, eksempelvis et I/S. Alternativt kan Bispeengbuenprojektet organiseres efter samme model som Nordhavnstunnelprojektet, dvs. med Vejdirektoratet som bygherre⁷, dog med finansiering igennem et I/S-selskab.

2.2.1 Selskabsstruktur ved I/S-selskab

Ved etablering af et tværkommunalt I/S oprettes et selskab med Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune som ejere, hvor ejerandelen er defineret ved en fordelingsnøgle⁸. Kommunerne vil hæfte solidarisk for selskabet, jf. den forudbestemte fordelingsnøgle.

Ved oprettelse af et I/S-selskab har vi identificeret følgende væsentlige fokuspunkter:

- ▶ Selskabet skal have en formålsparagraf, som kan omfatte projektering og anlæg af projektet og salg af byggeretter. Formålet kan eventuelt udvides til at omfatte evt. drift af projektet og refinansiering.
- ▶ Selskabet skal etableres med en bestyrelse som ledelsesorgan og en direktion udvalgt af bestyrelsen i samarbejde med ejerne.
- ▶ Bestyrelsen skal varetage den overordnede og strategiske ledelse.
- ▶ Det vil være direktionens opgave at varetage den daglige drift, nærmere defineret af bestyrelsen.

2.2.2 Alternativ selskabsstruktur (model, jf. Nordhavnstunnelen)

Vejdirektoratet har relevante erfaringer med etablering af tilsvarende projekter, eksempelvis Nordhavnstunnelen.

I Nordhavnstunnelprojektet er der gennemført en særlovgivning, som bemyndiger Transport-, Bygnings- og Boligministeren⁹ til at gennemføre forberedelse, undersøgelser, projektering og øvrige dispositioner nødvendige for at sikre anlæg af projektet. I praksis betyder dette, at selvom Københavns Kommune er vejmyndighed, kan Vejdirektoratet (på vegne af Transport-, Bygnings- og Boligministeren) agere bygherre i forbindelse med udbud af opgaven.

Skulle denne model overføres til Bispeengbuenprojektet, kan der oprettes et I/S-selskab som alene har til formål at varetage finansiering af projektet igennem salg af byggeretter og låntagning/egenkapitalindskud. Foruden oprettelse af I/S-selskab skal en særlov give mulighed for, at Vejdirektoratet kan agere bygherre i anlægsperioden, jf. samme model som for Nordhavnstunnelen.

2.2.3 Øvrige bemærkninger i relation til selskabsstruktur for Bispeengbuenprojektet

Der gøres opmærksom på, at kapitalindskud i kommunerne konteres under aktier og andelsbeviser i kommunernes balance (posteres under 9.32.21). Indskuddene vil derfor ikke påvirke kommunens anlægsramme.

For et eventuelt I/S-selskab med særlovgivning vil et kapitalindskud ikke påvirke de kommunale anlægs- eller driftsrammer.

⁷ Det kan være attraktivt at benytte Vejdirektoratets viden om tunnelprojekter i forbindelse med Bispeengbuenprojektet, herunder erfaringer fra etablering af Nordhavnstunnelen. Dette er uddybet i afsnit 2.2.2.

⁸ I *Analysen om alternativer til Bispeengbuen* er to overordnede fordelingsnøgler blevet belyst; hhv. en fordelingsnøgle baseret på arealfordeling og en fordelingsnøgle baseret på et forhandlet procentvis split. Ved et forhandlet procentvis split skal lokalitetsprincippet overholdes, hvilket er uddybet i analysen.

⁹ Denne beføjelse er videregivet til Vejdirektoratet.

For et §60-selskab uden særlov vil et anlægstilskud påvirke anlægsrammen, og indtægter i forbindelse med tilskuddet kan ikke modregnes i anlægsrammen.

3 Restfinansiering igennem I/S-selskab eller et ApS-selskab

Nærværende afsnit belyser, hvordan den nødvendige restfinansiering kan håndteres inden for de kommunaløkonomiske rammer gennem eksempelvis et I/S-selskab.

3.1 Introduktion til restfinansieringsbehov for Bispeengbuenprojektet

Bispeengbuenprojektet medfører et finansieringsbehov, som kan dækkes af følgende bidrag, jf. *Analysen om alternativer til Bispeengbuen*:

- ▶ **Statens bidrag:** Staten forventes at bidrage med et beløb svarende til nutidsværdien af statens vedligeholdelsesforpligtigelse af det eksisterende anlæg.
- ▶ **Salg af byggeretter:** Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune kan indskyde byggeretter frigivet ved en eventuel tunnellægning. Dette indskud vil have form af egenkapital, da det ikke er behæftet med gæld.
- ▶ **Restfinansieringsbehov:** Ovenstående indtægtskilder kan ikke alene dække anlægs- og driftsomkostningerne for Bispeengbuenprojektet, hvorfor der vil være et kommunalt restfinansieringsbehov i form af en engangsbetaling og en løbende driftsbetaling.

3.2 Håndtering af restfinansiering i Bispeengbuenprojektet

Jf. *Analysen om alternativer til Bispeengbuen* kan restfinansiering opdeles på hhv. et engangsbidrag og en driftsbetaling.

3.2.1 Håndtering af engangsbidrag

Engangsbidraget for Bispeengbuenprojektet kan dækkes af et kapitalindskud til selskabet¹⁰ som lånoptagning i selskabet eller som en kombination af disse.

Engangsbidrag dækket af kapitalindskud ses eksempelvis i forbindelse med Hovedstadens Letbane I/S, hvor ejerne bidrager direkte igennem kapitalindskud. Hertil kommer en låntagning i selskabet, som dog ikke må være større, end den kan dækkes inden for rammerne af den efterfølgende driftsøkonomi.

Engangsbidrag dækket af en kombination af kapitalindskud og låntagning ses for Odense Letbane I/S. For Odense Letbane I/S er det således vores forståelse, at Odense Kommune delvist har finansieret anlægsøkonomien i projektet gennem kapitalindskud og delvist gennem lånoptagning i selskabet. Lånoptagningen afdrages i driftsperioden¹¹.

Det bemærkes, at håndtering af engangsbidraget igennem kapitalindskud umiddelbart vurderes at kræve en særlov, da et kapitalindskud i et normalt §60-selskab (uden særlov) vil påvirke kommunernes anlægsramme, jf. afsnit 2.1.

3.2.2 Håndtering af driftsbetaling

Bispeengbuenprojektet vil ikke generere en driftsindtægt, hvorfor den fulde driftsomkostning af Bispeengbuenprojektet skal dækkes af Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune. Herved adskiller Bispeengbuenprojektet sig for alle referenceprojekter på nær Nordhavnstunnelprojektet.

¹⁰ Kapitalindskud i kommunerne konteres under aktier og andelsbeviser (9.32.21) i kommunernes balance. Indskuddene er på denne baggrund omfattet af reglerne om anlægsbevillinger (betragtes som udlån). For et §60-selskab med særlovgivning vil et kapitalindskud ikke påvirke de kommunale anlægs- eller driftsrammer. For et §60-selskab uden særlov vil et anlægstilskud påvirke anlægsrammen, og indtægter i forbindelse med tilskuddet kan ikke modregnes i anlægsrammen.

¹¹ For hhv. Hovedstadens Letbane I/S og Odense Letbane P/S er det vores forståelse, at ejerne bidrager med et løbende driftstilskud, som også dækker afdrag på gæld.

For Nordhavnstunnelen er det vores forståelse, at Københavns Kommune har driftsansvaret som for en normal kommunal vej, hvorfor anlæggets driftsøkonomi indgår i den kommunaløkonomiske ramme for vejvedligehold. En tilsvarende løsning kan anvendes for Bispeengbuenprojektet, dog med tilsvarende konsekvenser for den kommunaløkonomiske ramme.

Det bør belyses nærmere hvordan det er muligt at håndtere driftsbetaling for Bispeengbuenprojektet, men umiddelbart vurderes det ikke muligt at give driftstilskud som kapitalindskud.

4 Overvejelser ift. lovgivning og evt. behov for særlov

Nærværende afsnit belyser, om der er besluttet en særlov i forbindelse med oprettelse af et I/S- eller et ApS-selskab i de udvalgte referenceprojekter, samt på et overordnet niveau påvirkningen af Bispeengbuenprojektet.

4.1 Særlovgivning i forbindelse med referenceprojekterne

For alle de identificerede referenceprojekter er der en særlovgivning, som beskriver organisering af projekterne og de associerede selskaber.

- ▶ For Metroselskabet I/S, Hovedstadens Letbane I/S, Odense Letbane P/S og Aarhus Letbane I/S er der udarbejdet særlove, som beskriver oprettelse af selskaberne, regulering i projekterings- og anlægsfasen, regulering ifm. selskabet m.v.
- ▶ For Nordhavnstunnelprojektet er der ikke en selvstændig lovgivning. Dog er projektets organisation beskrevet i lov om ændring af lov om en Cityring og i lov om Metroselskabet I/S og Udviklingselskabet By & Havn I/S.

4.2 Sammenlignelighed med Bispeengbuenprojektet

Samtlige referenceprojekter er alle blevet etableret med en tilhørende lov til formålet. Dette vil formentlig også være tilfældet for oprettelsen af selskabet bag Bispeengbuenprojektet. Der vil på den baggrund skulle fremsættes et lovforslag, der udspecificerer selskabets virkemåde, til afstemning i Folketinget.

Et nøgleelement i lovgivningen bag referenceprojekterne er muligheden for i projektøjemed at ekspropriere nødvendigt land til formålet. For Bispeengbuenprojektet er det langt fra sikkert, at dette bliver nødvendigt. Det er dog værd at bemærke, at processen omkring ekspropriering af land kan blive problemfyldt og langstrakt, hvis der ikke tages højde for dette i forbindelse med vedtagelsen af anlægsbyggeriet og den dertilhørende etablering af selskab og særlov.

5 Bilag

5.1 Definition af selskabstyper

Et I/S-selskab har to eller flere ejere (interessenter), der hæfter personligt og solidarisk for selskabet. Et I/S er karakteriseret ved skattetransparens, hvorved forstås, at selskabet ikke er et selvstændigt skatte-subjekt. Interessenterne skal derfor medtage selskabets resultat i deres eget regnskab.

Et P/S-selskab (partnerselskab) består af en komplementar, der hæfter personligt og ubegrænset (typisk et ApS-selskab), og en eller flere deltagere med begrænset hæftelse. I et P/S beskattes ejerne af deres andel af selskabets resultat. Vi har alene identificeret Odense Letbane P/S som et P/S, hvortil der er oprettet et særligt komplementarselskab, som hæfter for selskabet. Jf. lov om Odense Letbane er det Odense Kommune, der hæfter for al gæld og øvrige forpligtigelser i Odense Letbane P/S.

Et ApS-selskab er en selvstændig juridisk enhed. Således hæfter stifterne af et ApS kun med deres indskud. Desuden har et ApS en selvstændig skattebase, hvilket i kommunalt sammenhæng betyder, at selskabet ikke vil indgå i den samlede beskatning af kommunens aktiviteter, men vil blive beskattet separat.

5.2 Referenceliste

- ▶ "Lov om letbane på Ring 3", 26. februar 2014
- ▶ "Lov om Odense Letbane", 18 februar 2015
- ▶ "Lov om Aarhus Letbane", 16. maj 2012
- ▶ "Lov om Metroselskabet I/S og Arealudviklingselskabet I/S", 6. juni 2007
- ▶ "Hovedkonto 8 Balanceforskydninger", Budget- og regnskabssystem for kommuner, 2. december 2010
- ▶ "Lov om offentlige veje m.v.", 27. december 2014
- ▶ "Bekendtgørelse af lov om kommunernes styrelse §60", 15. januar 2019
- ▶ "Bekendtgørelse af lov om visse erhvervsdrivende virksomheder", 15. november 2013.