

Storstrømsbroen

Opfølgning på Kammeradvokatens redegørelse

1. Indledning og sammenfatning

Kammeradvokatens redegørelse om Storstrømsbroen af 10. januar 2018 konkluderede, at der ikke på nuværende tidspunkt er noget til hinder for, at Vejdirektoratet indgår kontrakt med Konsortiet bestående af firmaerne Itinera, Condotte og Grandi Lavori Fincosit (GLF), forudsat at Vejdirektoratet er tryk ved Konsortiets samlede tekniske og økonomiske forhold. Tvivlen er rejst, da Condottes den 9. januar meddelte, at firmaet havde igangsatte rekonstruktionsproces for afværgelse af konkurs.

I den forbindelse har Condotte også meddelt, at Condotte kun kan underskrive kontrakten, hvis retten i Italien godkender dette, hvilket på nuværende tidspunkt er uafklaret. Kammeradvokaten er på den baggrund også blevet bedt om at vurdere Vejdirektoratets muligheder, i tilfælde af at Condotte ikke kan underskrive kontrakten.

Det er sammenfattende Kammeradvokatens vurdering, at Vejdirektoratet vil være berettiget til - umiddelbart efter den 31. januar 2018 - at indgå kontrakten alene med Itinera og GLF, hvis Condotte ikke forinden har meddelt Vejdirektoratet, at Condotte har fået rettens godkendelse til at indgå kontrakten.

Kontraktindgåelsen kan i princippet ske på følgende 2 måder:

- 1) Vejdirektoratet indgår kontrakt med Itinera og GLF, og Condotte får ikke mulighed for at tiltræde kontrakten på et senere tidspunkt, uanset hvad retten måtte beslutte på et senere tidspunkt. Eller
- 2) Vejdirektoratet indgår kontrakt med Itinera og GLF, og Condotte får mulighed for på et senere tidspunkt at tiltræde kontrakten (med tilbagevirkende kraft, dvs. med fuld hæftelse for Itineras/GLF's ydelser siden kontraktstart), hvis retten på et senere tidspunkt (inden for en nærmere bestemt frist, fx 4 måneder), måtte godkende, at Condotte underskriver kontrakten.

Kammeradvokaten anbefaler som udgangspunkt løsning nr. 2. Endvidere anbefaler Kammeradvokaten, at der indarbejdes en opsigelsesadgang, hvis kontrakten måtte blive erklæret for "uden virkning" af Klagenævnet for Udbud/domstolene, og at det overvejes, om der forinden bør offentliggøres en såkaldt "profylaksebekendtgørelse" (hvorved den påtænkte kontraktindgåelse bekendtgøres med et varsel på 10 dage).

Et tredje scenarie (som står i modsætning til de to kontraktindgåelses-scenarier beskrevet ovenfor) er ifølge Kammeradvokaten, at Vejdirektoratet kan vælge ikke at acceptere en ændring af Konsortiet. Vejdirektoratet kan i stedet tilbagekalde den oprindelige tildelingsbeslutning, genoptage tilbudsevalueringen (af de øvrige tilbud) og træffe en ny tildelingsbeslutning.

I forlængelse af Kammeradvokatens notat af 10. januar 2018 er Konsortiet anmodet om, at afgive en nærmere redegørelse om Condottes deltagelse og gøren i forhold til den finansielle situation som firmaet er bragt i, jf. den igangsatte rekonstruktionsproces. Redegørelsen skulle ligeledes beskrive, hvorvidt Konsortiet (med Condotte i "rekonstruktionsprocessen" eller helt uden Condotte) ville kunne løse opgaven med anlægget af Storstrømsbroen teknisk og økonomisk uden Condotte.

På baggrund af Konsortiets redegørelse, og med bistand fra Kammeradvokaten og revisionsfirmaet Ernest & Young er der gennemført vurderinger af Konsortiets samlede økonomiske og tekniske formåen set i lyset af Condottes situation, samt undersøgt behovet for ekstra økonomisk sikkerhed fra Konsortiet. Notatet er en summering af de indhentede oplysninger, gennemførte analyser og vurderinger samt en beskrivelse af hvilke tiltag der er mulighed for at iværksætte, såfremt det besluttes, at indgå kontrakt med Konsortiet.

Sammenfattende vurderes det på baggrund af de gennemførte undersøgelser, at der er skabt tilstrækkeligt viden om Konsortiets økonomiske og tekniske formåen til, at der vil kunne indgås en entrepriseaftale med Konsortiet, såfremt følgende opfyldes:

- Konsortiet stiller en Moderselskabsgaranti på 172 mio. kr. svarende til ca. 8 % af kontraktsummen udover den i forvejen krævede opfyldelsesgaranti på 15 % (bankgaranti). Hermed er der samlede garantistillelser på mere end 23 % af entreprisesummen.
- Der indsættes en self-cleaning klausul med henblik på at håndtere eventuelle italienske strafferetlige domme mv., der måtte blive afsagt i løbet af kontraktperioden.
- Der indsættes en klausul i kontrakten til håndtering af Condottes deltagelse såfremt de er med i konsortiet eller ikke er med (afhængig af rettens stillingtagen).

2. Konsortiets samlede tekniske og økonomiske formåen

Condottes finansielle situation har rejst berettiget tvivl om Condottes deltagelse i Konsortiet. Som følge heraf er det væsentligt dels, at undersøge Konsortiets økonomiske og tekniske formåen i det tilfælde at Condotte ikke er en del af Konsortiet, og dels at vurdere de udbuds- og entrepriseretlige konsekvenser af eventuel ændring i Konsortiesammensætningen.

2.1. Konsortiet uændret

Såfremt Konsortiet fortsætter uændret, konkluderede Kammeradvokatens redegørelse, at der ikke er noget til hinder for, at Vejdirektoratet indgår kontrakt med Konsortiet.

Konsortiet er et integreret joint venture, hvilket betyder, at virksomhederne supplerer hinanden og fungerer som én selvstændig virksomhed. De tre parter etablerer et dansk Interessentskab (I/S), som vil være ansvarlig for kontraktens udførelse. Håndteringen af rekonstruktionsprocessen og eventuelle godkendelser fra den italienske retsinstans, som måtte være nødvendige undervejs i denne proces, er således et internt anliggende i Konsortiet.

2.2. I tilfælde af at Condotte udtræder af konsortiet inden kontraktunderskrift

De udbudsretlige konsekvenser er vurderet i tilfælde af, at Condotte måtte udtræde af konsortiet inden kontraktindgåelsen, som følge af enten konkurs eller manglende tilladelse fra domstolen i Rom til at påtage sig forpligtelserne i kontrakten.

Ændringer af tilbudsgivere inden kontraktindgåelse er reguleret i Udbudsloven § 147 og de principper der er fastlagt i Betingelser for Udbud og Tilbud (BUT). Det er her en betingelse, at tilbudsgiveren efter ændringen

lever op til de fastsatte minimumskrav for egnethed, udvælgelseskriterier og tilbudsevalueringen, og at det kan sandsynliggøres, at de tilbageværende 2 virksomheder var blevet prækvalificeret og havde vundet opgaven, selvom de havde søgt og budt uden Condotte.

Der er gennemgået både de tekniske og økonomiske egnethedskrav og set alene på Itinera og GLF. Denne gennemgang har vist, at de to firmaer, på tidspunktet for prækvalifikationen, ville leve op til både de tekniske og økonomiske egnethedskrav.

Ved prækvalifikationen blev ansøgerne vurderet ud fra en karakterskala, hvor den bedste "karakter" var væsentligt relevante referencer, efterfulgt af relevante referencer og mindre tilfredsstillende relevante referencer.

Ved prækvalifikationen blev valgt 5 ud af 7 ansøgere, og de to fravalgte ansøgere China Communications Construction Company Ltd. og Storstrømsbroen Link Contractors (BAM Infra bv (NL) og Max Bögl International SE (D) med underleverandøren Max Bögl Nederland B.V.) blev fravalgt pga. mindre tilfredsstillende relevante referencer.

Konsortiets referencer blev på tidspunktet for prækvalifikation vurderet som værende væsentligt relevante referencer. Gennemgang af referencerne viser, at Itinera og GLF har stor erfaring med totalentrepriser der inkluderer bl.a. projektering og anlæg af betonkonstruktioner herunder vej- og jernbanebroer, skråstagbroer samt funderingskonstruktioner under vand. Derudover har Itinera og GLF erfaringer med projektering og anlæg af højhastighedsjernbanebroer.

Det vurderes samlet set, at Konsortiet uden Condotte ville have indgivet en prækvalifikationsanmodning med relevante referencer for anlægget af Storstrømsbroen, og at Konsortiet således var blevet prækvalificeret også uden Condotte.

Tilbuddet er gennemgået med henblik på at identificere, hvorvidt der er særlige anlægsaktiviteter eller personale leveret af Condotte, som har haft afgørende betydning for tilbudsevalueringen.

De metoder som Konsortiet vil anvende til anlægget af Storstrømsbroen, er ikke baseret på særligt eller specialiseret udstyr, som er vanskeligt at anskaffe, men derimod baseret på standardiserede løsninger som kan anskaffes på markedet. Den eneste særlige tekniske løsning som beskrevet i tilbuddet, er det hejsearrangement som skal løfte de præfabrikerede brodragere på plads. Dette, for løsningen særlige og specielt projekterede arrangement, er ligeledes baseret på udstyr, som er tilgængelige fra flere leverandører på markedet. Konsortiet har i sit tilbud ikke sat navn på, hvem der udfører hvilke opgaver, idet Konsortiet ikke er afhængigt af særligt udstyr, som kun en af Konsortiedeltagerne har adgang til. Condotte kan altså ikke tilskrive, at tilføre nogen form for særligt eller specialudstyr til løsning af opgaven. Derudover stiller Condotte ikke med uerstatteligt personel til rådighed for projektet.

Der er ikke fundet forhold der ville have ført til en anden vurdering af tilbuddet, såfremt Condotte ikke havde været en del af Konsortiet.

Samlet vurderes det, at det ikke havde ført til en ændring af resultatet af udbudsprocessen, såfremt Condotte ikke havde været en del af Konsortiet. Konsortiet havde således også vundet uden Condotte.

2.3. I tilfælde af at Condotte udtræder af konsortiet efter kontraktunderskrift

Ændringer af tilbudsgivere efter kontraktindgåelse er reguleret i Udbudsloven § 182. Vejdirektoratet – og Kammeradvokaten – skønner på det foreliggende grundlag, at kontrakten – i tilfælde af Condottes konkurs – formentlig kan videreføres uændret med Itinera og GLF i fuld overensstemmelse med udbudsreglerne.

3. Generel økonomisk sikkerhed

Det er undersøgt behovet for eventuel ekstra økonomisk sikkerhed fra Konsortiet i form af en moderselskabsgaranti fra Itinera og/eller GLF eller en forhøjelse af den opfyldelsesgaranti (bankgaranti) som konsortiet er forpligtiget til at stille i henhold til kontrakten.

3.1. Itinera og GLF's økonomiske situation

Ernest & Young har bistået med gennemførelse af en overordnet regnskabsanalyse af de to konsortiepartnere Itinera og GLF, idet det er antaget, at Condottes likviditet og egenkapital ikke bidrager til det samlede joint venture. Regnskabsanalysen er gennemført på regnskaberne fra 2014 til 2016 samt perioderegnskaberne fra første halvår 2017.

Begge firmaer anvender internationalt anerkendte revisionsfirmaer, de såkaldte "Big 4 revisionsfirmaer". Revisionspåtegningerne er at betragte som værende "blanke påtegninger".

Analysen viser, at både Itinera og GLF i perioden 2014-2016 har haft kraftigt faldende omsætning og indtjening formodentligt som følgende af et vigende marked i Italien. Reduktionen i omsætningstal er ca. 50 % i perioden, som dog er større end 5 mia. kr., og overskuddet er faldet til en tredjedel. De offentliggjorte halvårsregnskaber (1. halvår 2017) viser samme tendens, men med svagt aftagende fald, hvilket dog er vanskeligt at vurdere på det foreliggende grundlag.

De to firmaers samlede soliditetsgrad er forøget fra ca. 22 % i 2014 til 29,5 % i 2016, hvilket svarer til det niveau der kan forventes i anlægsbranchen. Den stigende soliditet kan til dels tilskrives en lavere balance-sum i årsregnskaber som følge af det reducerede aktivitetsniveau i perioden.

Der er endvidere gennemført en følsomhedsanalyse hvor det forudsættes, at Konsortiet har prissat anlægget af Storstrømsbroen for lavt. Denne analyse viser, at Itinera og GLF's samlede egenkapital kun er følsom overfor større udsving (større end 30 % fordyrelse) i kontrakten, mens Itinera og GLF's samlede likvide beholdninger er følsom overfor mindre udsving (større end 15-20 %) i kontrakten. Det bemærkes, at det dyreste tilbud ved licitationen var 21 % dyrere end det vindende tilbud, mens den gennemsnitlige pris for de tre ikke vindende tilbud var 12 % dyrere end det vindende tilbud.

Konsortiets likviditet under udførelsen er drøftet med konsortiets ledende partner Itinera. Firmaet har på den baggrund informeret om deres adgang til likvid kapital. Dette er godtgjort og dokumenteret af firmaets bankforbindelse der bekræfter, at Itinera har adgang til likvid kapital for mere end 4 mia. kr. pr. 30. november 2017. Banken oplyser ligeledes, at tallene er bekræftet via det centrale kredit register (CCR) der overvåges af Italiens centralbank (Banca d'Italia).

På baggrund af ovenstående vurderes det, at Itinera og GLF tilsammen vil kunne modstå et endog større tab på entreprisen.

3.2. Moderselskabsgaranti

Det er gennemført analyser af følgeomkostningerne såfremt konsortiet som helhed måtte gå konkurs i kontraktperioden. Omkostningerne ved konkurs, herunder merpris, transaktionsomkostninger samt diverse føl-

geomkostninger er størst i begyndelsen af kontraktperioden, og efter ca. 40-50 % gennemførelse af kontrakten, kraftigt faldende. Baseret på erfaringer fra forskellige konkurser (Pihl m.fl.) samt tilgængelige analyser, er den finansielle eksponering analyseret. Denne analyse viser, at såfremt der ønskes en høj sikkerhed for Staten i det tilfælde at hele konsortiet skulle gå konkurs, er det nødvendigt med en yderligere garanti på 172 mio. kr. Samlet set vil Vejdirektoratet således have sikkerhedsstillelse for 480 mio. kr. svarende til ca. 23 % af kontraktsummen.

Forhandlinger med Itinera og med afsæt i ovenstående har medført, at firmaet har indvilget i at stille en moderselskabsgaranti på kr. 172 mio.

Derfor har Ernest & Young ligeledes gennemført en analyse af Itineras moderselskab ASTM S.p.A. Det fremgår af denne analyse, at ASTM S.p.A per 31. december 2016 havde en meget høj egenkapital (mere end 10 mia. kr.) og en soliditetsgrad på 92,3 %, hvilket sikrer at ASTM S.p.A har fornuftige og solide forudsætninger for at stille den nødvendige sikkerhed for Konsortiet.

3.3 Forhold til underleverandører

Forholdet mellem en hovedentreprenør og dennes underentreprenører (ofte i flere led) er ikke noget, som bygherrer i Danmark normalt regulerer. Dette håndteres i den danske bygge- og anlægsbranche som en sag mellem de to parter. Hovedentreprenører og underleverandører vil i Danmark typisk være reguleret af AB-systemet (Byggeriets "Almindelige betingelser"). Det er dog op til parterne at anvende AB i deres kontrakter. Såfremt AB vedtages for en kontrakt mellem Konsortiet og en underleverandør, så vil underleverandøren efter ABT93 § 7 kunne kræve, at Konsortiet stiller en bankgaranti svarende til 3 måneders gennemsnitsbetaling - dog mindst 10 pct. af entreprisensummen. Dette er kutyme i danske kontrakter og sikrer underleverandørerne mod dårligt betalende hovedentreprenører. Normalt vil mindre håndværkere hente støtte i deres brancheorganisationer om, hvordan aftaler hensigtsmæssigt indgås.

Konsortiet har bekræftet, at konsortiet etableres som et interessentskab, hvor konsortieaftalen mellem parterne sikrer, at bygherrens betalinger bliver i selskabet og anvendes til driften af kontrakten. Først når byggeriet er afleveret til bygherren vil overskud/underskud deles mellem konsortiedeltagerne.

4. Klausuler i kontrakten

4.1. Håndtering af eventuelle italienske strafferetlige domme mv., Condottes tiltræden og opsigelse

Der indsættes en self-cleaning klausul med henblik på at håndtere eventuelle italienske strafferetlige domme mv., der måtte blive afsagt i løbet af kontraktperioden. Klausulens endelige udformning er ved at blive forhandlet på plads med Konsortiet, hvorefter den indføres i den endelige kontrakt. Ordlyden følger i øvrigt principperne i Kammeradvokatens redegørelse fra den 10. januar 2018.

Endvidere anbefaler Kammeradvokaten, at der indarbejdes klausuler, som beskrevet i afsnit 1 ovenfor, vedrørende Condottes eventuelle underskrift af kontrakten på et senere tidspunkt, og Vejdirektoratets opsigelsesadgang, i tilfælde af at kontrakten måtte blive erklæret for "uden virkning".

4.2. Moderselskabsgaranti

Vejdirektoratet har forhandlet med Konsortiet, at ASTM S.p.A. stiller en moderselskabsgaranti på 172 mio. kr. ved kontraktunderskrift. Garantien nedskrives trinvist i takt med det økonomiske afløb på entreprisen. Moderselskabsgarantien stilles af ASTM S.p.A. uden ekstraomkostninger for Vejdirektoratet.

Moderselskabsgarantien stilles i øvrigt på samme vilkår som de øvrige sikkerhedsstillelser i projektet, og moderselskabsgarantien vil først kunne udbetales, hvis der er sket fuldt træk på 15 % sikkerhedsstillelsen jf. ABT93 § 6.

4.3. Færdiggørelsesfrist og deltidsfrister som følge af udsættelse af kontraktunderskrift

Det fremgår af kontrakten, at arbejdet i sin helhed skal være fuldført, klar til aflevering senest 30. august 2022. I udbudsmaterialet er det forudsat kontraktunderskrift gennemføres den 19. december 2017, hvorfor en eventuel udskydelse af færdiggørelsesfristen skal forhandles med konsortiet, svarende til det antal dage fra den 19. december 2017 til 10. januar 2018, da Condottes anmodning om rekonstruktion blev bekendtgjort. Det vurderes, at denne forsinkelse kun vil få marginal indflydelse på den forventede aflevering af kontrakten.

Af kontrakten fremgår tre deltidsfrister. Disse ikke er tidsmæssigt afhængige af tidspunktet for kontraktunderskrift, hvorfor disse forbliver uændret. Alle disse tre deltidsfrister er relateret til sporsækningen på Falster som skal udføres i forbindelse med en længere en sporspærring i 2019.