FOLKETINGET
STATSREVISORERNE

FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN

Oktober 2026
– 1/2026

Rigsrevisionens beretning afgivet til Folketinget med Statsrevisorernes bemærkninger

DSB's køb af IC5-tog

1/2026

Beretning om

DSB's køb af IC5-tog

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 2026

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.

By-, land- og 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 januar 2027.

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 2026, som afgives i februar 2028.

Statsrevisorernes bemærkning tager udgangspunkt i denne kritikskala:

Kritikniveau	Begreber
Niveau 1 Positiv kritik	• Positivt • Tilfredsstillende
Niveau 2 Kritik under middel	• Utilstrækkeligt
Niveau 3 Middel kritik	• Utilfredsstillende/meget utilfredsstillende • Bekymrende
Niveau 4 Skarp kritik	• Kritisabelt/kritiserer skarpt/stærkt kritisabelt • Foruroligende/meget foruroligende/stærkt foruroligende
Niveau 5 Skarpeste kritik	• Påtaler skarpt og giver Folketinget en særlig opfordring til at reagere på beretningen

Henvendelse vedrørende denne publikation rettes til:
Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Tlf.: 3337 5989
statsrevisorerne@ft.dk
www.ft.dk/statsrevisorerne

ISSN 2245-3008
ISBN online 978-87-7434-898-6

Statsrevisorernes bemærkning

Beretning om DSB's køb af IC5-tog

DSB's nuværende tog består bl.a. af de dieseldrevne IC3 og IC4 samt de eldrevne IR4. DSB fik med den politiske aftale om Fremtidens tog fra 2018 lov til at sætte et udbud i gang til indkøb af nye eltog. I 2021 indgik DSB en kontrakt med den franske virksomhed Alstom om at købe 100 eldrevne IC5-tog. De første tog skulle leveres ultimo 2024. I det politiske beslutningsoplæg fra 2017 fremgår det, at det er en hovedmålsætning ved anskaffelsen af IC5-tog, at de skal indfases rettidigt.

Leveringen af togene er siden kontraktindgåelsen blevet forsinket. Ifølge den seneste tillægsaftale mellem DSB og leverandøren skal togene leveres i perioden ultimo 2027 - 2033. Det samlede køb omfatter nu 153 tog, og prisen er mere end 10 mia. kr.

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om DSB's køb af IC5-tog er gennemført tilfredsstillende.

Statsrevisorerne finder DSB's styring af køb af IC5-tog meget utilfredsstillende. DSB's leverandørstyring har haft flere svagheder, bl.a. har DSB godkendt tidsplaner, de ikke selv vurderede var realistiske, og har i visse tilfælde betalt for leverancer, der ikke var færdige. Leveringen af togene er i marts 2026 blevet yderligere forsinket, og togene skal nu efter planen leveres til DSB 3 år senere end oprindeligt planlagt. Der er tilmed en betydelig risiko for, at leveringen af togene vil blive yderligere forsinket.

Konsekvensen af forsinkelsen er, at risikoen for nedbrud og ustabil drift med de nuværende tog øges. Samtidig har forsinkelsen direkte afledte negative økonomiske konsekvenser på 1,4 mia. kr. samt tabte besparelser for ca. 2,2 mia. kr. Dertil kommer, at miljø- og klimagevinsterne ved de nye tog opnås senere end forventet.

Statsrevisorerne

5. oktober 2026

Leif Lahn Jensen
Peter Westermann
Benny Engelbrecht*
Stephanie Lose
Anders Vistisen
Steffen Larsen

* Statsrevisor Benny Engelbrecht har ikke deltaget ved behandlingen af denne sag på grund af inhabilitet.

Statsrevisorerne finder det meget utilfredsstillende, at Transportministeriet ikke har oplyst Folketingets Finansudvalg om en væsentlig årsag til og dermed den fulde baggrund for at gennemføre køb af 50 ekstra tog.

Statsrevisorerne har hæftet sig ved disse undersøgelsesresultater:

- Aktuelt foreligger der ikke en godkendt tidsplan, der afspejler den seneste tillægsaftale. Dermed har DSB et meget usikkert billede af, hvornår de første IC5-tog vil blive leveret.
- DSB har alene foretaget en detaljeret gennemgang af tidsplanerne for leveringen af de første 5 tog og ikke for den efterfølgende serieproduktion. Det betyder, at DSB's plan for indfasning af de nye og udfasning af de eksisterende tog hviler på et usikkert grundlag.
- I det politiske beslutningsoplæg fra 2017 fremgår det, at det er en hovedmålsætning ved anskaffelsen af IC5-tog, at de skal indfases rettidigt. Det til trods har DSB allerede fra købets start vurderet, at tidsplanen ikke var realistisk på alle punkter. DSB har ikke orienteret Transportministeriet om risikoen ved tidsplanen.
- Forsinkelsen af leveringen af IC5-togene betyder, at DSB har en række ekstraomkostninger. DSB har direkte omkostninger på ca. 1,4 mia. kr., bl.a. til ekstraordinær levetidsforlængelse af IC4-togene og leje af ekstra tog, og dertil kommer tabte besparelser for ca. 2,2 mia. kr.
- DSB har i nogle tilfælde godkendt milepæle i leverancen, som de vurderede var ufærdige.
- Transportministeriet har i overensstemmelse med reglerne godkendt DSB's beslutning om at indgå kontrakt med leverandøren og senere udvide købet med 50 tog.
- Transportministeriet har som led i tilsynet efterprøvet DSB's beregning af det forventede fremtidige behov for 50 ekstra tog. Ministeriets beregning viste, at der kun var behov for 17 ekstra tog.
- Folketingets Finansudvalg blev forelagt et aktstykke om køb af 50 ekstra tog, inden de første tog er leveret. Af aktstykket fremgik det, at baggrunden for at købe 50 ekstra tog var den forventede passagerudvikling og en fordelagtig prisaftale. Det fremgik dog ikke, at DSB's indstilling om købet af de 50 ekstra tog var foranlediget af et ønske fra leverandøren om en forudbetaling på grund af likviditetsproblemer.

Indholdsfortegnelse

1. Indledning 1
1.1. Formål og konklusion 1
1.2. Baggrund 5
1.3. Vurderingskriterier, metode og afgrænsning 7

2. Købet af IC5-tog 10
2.1. DSB's styring af købet 10
2.2. Transportministeriets tilsyn med købet 21

Bilag 1. Metodisk tilgang 24

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.

Rigsrevisionens mandat til at gennemføre undersøgelsen følger af rigsrevisorlovens § 2, stk. 1, nr. 1 og 3.

Beretningen vedrører finanslovens § 28. By-, Land- og Transportministeriet.

I undersøgelsesperioden maj 2020 - august 2026 har der været følgende ministre:

Signe Munk: 3. juni 2026 -
Thomas Danielsen: 15. december 2022 - 3. juni 2026
Trine Bramsen: 4. februar 2022 - 15. december 2022
Benny Engelbrecht: 27. juni 2019 - 4. februar 2022

Beretningen har i udkast været forelagt DSB samt By-, Land- og Transportministeriet, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er afspejlet i beretningen.

1. Indledning

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om DSB's køb af IC5-tog og By-, Land- og Transportministeriets (herefter Transportministeriet) tilsyn med købet.

2. DSB står for ca. 90 % af den samlede danske togdrift. DSB's nuværende tog består bl.a. af de dieseldrevne IC3 og IC4 samt de eldrevne IR4.

IC3 og IR4 er ældre end deres forventede levetid, og IC4 leverer ikke en stabil drift. Det er derfor nødvendigt for DSB at udskifte de nuværende tog med nye for fremadrettet at kunne dække passagerbehovet og levere en pålidelig togdrift.

DSB fik med den politiske aftale om Fremtidens tog fra 2018 lov til at sætte et udbud i gang vedrørende indkøb af nye eltog. I juni 2021 indgik DSB en kontrakt med den franske virksomhed Alstom om at købe 100 eldrevne IC5-tog. Alstom har tidligere leveret tog til DSB, fx de nuværende S-tog.

Ud over at erstatte de nuværende tog skal IC5 bidrage til en billigere og grønnere togdrift samt håndtere en forventet passagertilvækst.

3. De første tog skulle leveres ultimo 2024. Efter kontraktindgåelsen ønskede DSB at ændre i togets design, fx ville de have en anden type parkeringsbremse. Det udskød leveringen med 5 måneder. Leverandøren meddelte derefter, at de ikke kunne levere toget i den aftalte kvalitet til den aftalte tid. DSB og leverandøren indgik derfor i november 2023 en tillægsaftale til kontrakten (herefter tillægsaftale 1), hvor leveringen af de første tog blev udskudt til ultimo 2026, dvs. 2 år senere end oprindeligt planlagt. DSB fik 3 tog som kompensation for de 19 måneders forsinkelse, der ikke skyldtes designændringer. Det samlede antal tog kom dermed op på 103 stk.

I marts 2025 indgik DSB og leverandøren en ny tillægsaftale (herefter tillægsaftale 2), der udvidede købet med yderligere 50 tog. Det var ellers oprindeligt planen, at den beslutning skulle afvente, at de første tog var leveret og kvaliteten vurderet. Det samlede køb omfatter nu 153 tog, og prisen er mere end 10 mia. kr.

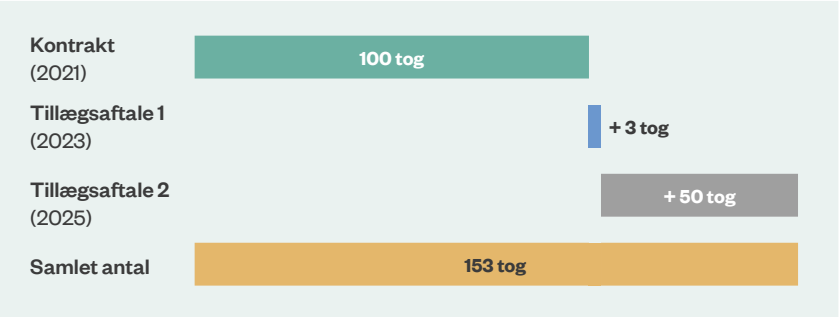
Finansudvalgets godkendelse af købet af IC5-tog
Finansudvalget godkendte med Akt 213 22/4 2021, at DSB kunne indgå kontrakt med leverandøren om køb af 100 IC5-tog. Det fremgår også, at DSB efterfølgende har mulighed for at købe flere tog, hvis behovet for tog øges.

Finansudvalget godkendte med Akt 277 19/6 2025, at DSB kan tilkøbe 50 IC5-tog.

Alstom
Alstom er en global leverandør af tog og jernbaneteknologi. Selskabet er en af de største togproducenter i verden. Alstom bygger samme togtype, som DSB har købt, til bl.a. Bulgarien, Grækenland, Holland, Italien og Norge.

Figur 1 viser antal bestilte IC5-tog siden kontraktindgåelsen i juni 2021.

Figur 1
Udviklingen i antal bestilte IC5-tog



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra DSB.

Leveringen af de oprindelige 103 tog er efterfølgende blevet yderligere forsinket. DSB og leverandøren indgik således en tredje tillægsaftale (herefter tillægsaftale 3) i marts 2026, hvor leveringen af de første tog blev udskudt med yderligere 1 år til ultimo 2027. Ifølge aftalen vil DSB leje et mindre antal IC5-tog fra april 2027. Disse tog vil ikke være klar til DSB's overtagelse, men de vil være myndighedsgodkendt til at køre med passagerer. DSB har orienteret Transportministeriet herom. Folketinget og forligskredsen er ikke orienteret om tillægsaftalen og den yderligere forsinkelse af overtagelsen af de første færdige tog til ultimo 2027.

Forsinkelserne medfører, at de nuværende tog skal køre i endnu længere tid, hvilket betyder øget risiko for ustabil drift. DSB har desuden ekstra omkostninger til vedligeholdelse af togene og leje af ekstra tog. Hver måneds forsinkelse vil i gennemsnit koste DSB ca. 40 mio. kr., og dertil kommer en mistet besparelse på driften af de nye tog på ca. 60 mio. kr. Endelig vil de CO_2-besparelser, som DSB stillede forligskredsen bag aftalen om Fremtidens tog i udsigt, først opnås senere, fordi de gamle dieseldrevne tog skal køre i længere tid.

4. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om DSB's køb af IC5-tog er gennemført tilfredsstillende. Vi besvarer derfor følgende spørgsmål i beretningen:

- Har DSB haft en tilfredsstillende styring af købet?
- Har Transportministeriet ført et tilfredsstillende tilsyn med DSB's kontraktindgåelse og udvidelse af købet?

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i november 2025.

Konklusion

Håndteringen af DSB's køb af IC5-tog er utilfredsstillende. DSB's leverandørstyring har en række svagheder. De har fx godkendt leverandørens tidsplaner, selv om de vurderede, at planerne ikke var realistiske, og har i visse tilfælde betalt for leverancer, der ikke var færdige. Leveringen af togene er i marts 2026 igen blevet forsinket, og togene skal efter planen nu leveres til DSB 3 år senere end oprindeligt planlagt. Det er vores vurdering, at sandsynligheden for yderligere forsinkelser er betydelig. Transportministeriet har ført det tilsyn med DSB's kontraktindgåelse, som de skal. Ministeriet har dog ikke sikret gennemsigtighed for Finansudvalget om baggrunden for at gennemføre køb af 50 ekstra tog, før de første tog er leveret, og DSB kender deres kvalitet.

Konsekvenserne af forsinkelsen er, at passagererne i længere tid skal køre i de gamle tog, der har øget risiko for nedbrud og ustabil drift. DSB har desuden direkte omkostninger på ca. 1,4 mia. kr., bl.a. til ekstraordinær levetidsforlængelse af IC4 og leje af ekstra tog. Dertil kommer tabte besparelser for ca. 2,2 mia. kr. Endelig opnås miljøgevinsterne ved de nye tog senere end forventet.

DSB's leverandørstyring har en række svagheder

DSB har godkendt leverandørens tidsplaner, selv om de vurderede, at planerne ikke var realistiske. Aktuelt foreligger der medio september 2026 ikke en godkendt tidsplan, der afspejler den seneste tillægsaftale. Dermed har DSB et meget usikkert billede af, hvornår de første IC5-tog vil blive leveret.

DSB har alene foretaget en detaljeret gennemgang af tidsplanernes indhold for de første 5 tog og ikke for den efterfølgende serieproduktion. Det betyder, at DSB's plan for udfasning af de eksisterende tog, som serieproduktionen af IC5 skal erstatte, hviler på et usikkert grundlag.

DSB's tiltag, fx forudbetaling for ekstra tog og betaling for ufærdige leverancer, har ikke ført til, at leverandøren følger tidsplanen.

Transportministeriet har ført tilsyn med kontraktindgåelsen, men har ikke oplyst Finansudvalget om hele baggrunden for at købe flere tog

Transportministeriet har i overensstemmelse med reglerne godkendt DSB's beslutning om at indgå kontrakt med leverandøren og senere udvide købet med 50 tog.

Folketinget blev forelagt et aktstykke, hvor det fremgår, at baggrunden for at købe 50 ekstra tog var den forventede passagerudvikling og en fordelagtig aftale om prisen. Det fremgik ikke, at DSB's indstilling om at købe yderligere 50 tog, inden de første tog er leveret, var foranlediget af et ønske fra leverandøren om en forudbetaling. Vi vurderer, at Finansudvalget burde have været oplyst om, at baggrunden for det tidlige køb af flere tog var leverandørens likviditetsudfordringer, som DSB vurderede udgjorde en udfordring for fremdriften.

1.2. Baggrund

5. Kontrakten for købet af IC5-tog indebærer, at DSB får leveret et nøglefærdigt tog, som kan tages i brug ved levering. DSB skal gennem sin leverandørstyring sikre, at leverandøren lever op til de krav, der er fastlagt i kontrakten. DSB har oplyst, at leverandørstyringen er tilrettelagt med ét overordnet mål: at sikre, at DSB får de aftalte tog i den aftalte kvalitet til tiden.

Leverandøren har ansvaret for udvikling, produktion og levering af togene inden for rammerne af den kontrakt, der er indgået med DSB. Det omfatter bl.a. at planlægge og gennemføre alle aktiviteter, som er nødvendige for at bygge og levere togene til DSB. Leverandøren er også ansvarlig for togenes myndighedsgodkendelse, som er en forudsætning for, at de kan tages i brug. Kontrakten er tilrettelagt således, at leverandøren først skal færdiggøre 5 tog, der bl.a. skal udgøre grundlaget for tests af kvaliteten og for myndighedsgodkendelsen. Disse 5 tog produceres forud for serieproduktionen af de resterende tog.

DSB og leverandøren har forskellige roller og ansvar, men en vellykket styring af købet af IC5 er i sagens natur også afhængig af et aktivt samarbejde mellem DSB og leverandøren og af, at leverandøren respekterer tidsfrister mv. i kontrakten.

6. Transportministeriet forvalter ejerskabet af DSB og har dermed tilsynspligt. Ministeriets tilsyn følger et armslængdeprincip, hvilket betyder, at DSB's bestyrelse og direktion har ansvaret for at drive selskabet, og at ministeriet fører tilsyn hermed. Ministeriets tilsyn må ikke føre til, at ministeriet de facto varetager ledelsen af selskabet.

Erfaringer fra tidligere køb af tog

7. Rigsrevisionens undersøgelser af IC4 (beretning nr. 3/2006, nr. 14/2011 og nr. 1/2017) viste bl.a., at købet var præget af store problemer med projektstyring, planlægning og tidsplaner. Derudover viste undersøgelserne, at kontrakt- og incitamentsstrukturen ikke i tilstrækkelig grad modvirkede forsinkelser.

IC5-kontrakten er opbygget således, at store dele af betalingen først falder, når DSB modtager togene. Hensigten er at tilskynde leverandøren til at blive færdig med togene til tiden. Kontrakten indeholder desuden mulighed for, at DSB kan opkræve bod fra leverandøren, hvis togene leveres for sent eller ikke har den aftalte kvalitet.

Boks 1

Tilpasning af toget til danske forhold

Det er ikke muligt at købe et standardtog. Det skyldes bl.a., at togene skal dække forskellige behov og tage højde for nationale forskelle i jernbanens konstruktion, fx forskelle i perroners længde og højde samt i signalsystemer. Togproducenter har derfor ikke et standardtog, men en standardplatform, som kan tilpasses.

IC5-toget er baseret på Alstoms platform *Coradia Stream*. Togtypen er i drift i Holland og Italien. Ifølge DSB er ca. 80 % af IC5 baseret på et standarddesign, mens de resterende 20 % er designet til danske forhold. Toget har fx skullet tilpasses til at kunne anvende det danske signalsystem og køre i Storebæltstunnellen, ligesom DSB har haft specifikke krav til fx særlige områder i toget til cykler og barnevogne samt til tilgængeligheden for kørestolsbrugere.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra DSB.

8. Transportministeriet har bl.a. på baggrund af Rigsrevisionens beretning om DSB's anskaffelse og færdiggørelse af IC4- og IC2-tog fra 2012 skærpet kravene til sit tilsyn med DSB's køb af nye tog. Det skete ved en ændring i lov om DSB, der betyder, at ministeriet skal godkende DSB's beslutninger om udbud og kontraktindgåelse. Ministeriet skal indhente en ekstern kvalitetssikring af DSB's beslutning og sikre, at Folketinget får oplyst, hvordan DSB's køb indgår i en langsigtet strategi for anskaffelse af togmateriel.

Udskudt levering

9. Siden kontraktindgåelsen er leveringen af de første tog udskudt tre gange. Figur 2 viser dette.

Figur 2

Udskydelser af leveringsdatoen for første tog

Note: Tillægsaftale 2 fremgår ikke af figuren, fordi aftalen ikke ændrer ved leveringsdatoen for de første tog.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra DSB.

Leveringen af de første tog er foreløbigt forsinket med 3 år i forhold til købets oprindelige tidsplan. Ifølge den seneste tillægsaftale mellem DSB og leverandøren skal togene leveres i perioden ultimo 2027-2033.

10. Ultimo august 2026 har leverandøren bygget 7 tog, som alle har kørt i tests. Der er endnu ingen tog, der er myndighedsgodkendt, og der er endnu ikke enighed mellem DSB og Alstom om et tog – et såkaldt referencetog – der lever op til de kvalitetsstandarder, der skal gælde for serieproduktionen. DSB har medio september 2026 oplyst, at den europæiske godkendelsesmyndighed har bekræftet, at de har tilstrækkelig dokumentation til at påbegynde myndighedsgodkendelsen.

Boks 2

Fakta om IC5-toget

DSB fremhæver bl.a. følgende egenskaber ved IC5:

- tophastighed på 200 km/t
- 300 pladser, inkl. 2 kørestolspladser, flexområder og cykelpladser
- 5 vogne i et togsæt
- udleder 3,9 g CO_2 pr. person/km (IC3 udleder 12,4 g CO_2 pr. person/km).

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra DSB.

1.3. Vurderingskriterier, metode og afgrænsning

Vurderingskriterier

11. For at vurdere, om DSB har haft en tilfredsstillende styring af købet af IC5, har vi taget udgangspunkt i kontrakten. Kontrakten fastsætter rammerne for købet og indeholder de krav, som DSB har stillet til leverandøren, ligesom den definerer DSB's rolle og opgaver i købet. Det følger af kontrakten:

- At leverandøren skal have en realistisk og dækkende tidsplan for købet. Hvis leverandøren vil ændre i den aftalte tidsplan og fx levere togene senere, skal DSB godkende den nye tidsplan.
- At DSB skal vurdere og godkende, at Alstoms leverancer opfylder kontraktens krav.
- At DSB skal følge op og reagere, hvis leverandørens fremdrift ikke svarer til tidsplanen.

12. For at vurdere, om Transportministeriet har ført et tilfredsstillende tilsyn med DSB's kontraktindgåelse og udvidelse af købet, har vi taget udgangspunkt i lov om DSB (lovbek. nr. 1313 af 26. november 2024), hvor det fremgår, at ministeriet skal godkende DSB's beslutning om at indgå kontrakt om nye tog. Ministeriet skal til brug for sin godkendelse indhente en ekstern kvalitetssikring af DSB's beslutning og sikre, at Folketinget får oplyst, hvordan DSB's køb indgår i en langsigtet strategi for anskaffelse af togmateriel.

Derudover lægger vi til grund, at når ministeren forelægger aktstykker vedrørende køb og tilkøb for Finansudvalget, skal aktstykket indeholde fyldestgørende information, så Finansudvalget træffer deres beslutninger på et oplyst grundlag. Det fremgår af budgetvejledningen, at der skal være begrundelser for de foreslåede dispositioner i aktstykket, ligesom eventuelle risikofaktorer skal fremhæves.

13. Vurderingskriterierne er uddybet i kapitel 2.

Metode

14. Undersøgelsen baserer sig på en gennemgang af dokumenter fra DSB og Transportministeriet. Dokumenterne vedrører bl.a. kontrakter, aftaler, rapporter om fremdrift samt korrespondancer mellem DSB og leverandøren. Vi har endvidere gennemgået dokumenter fra Transportministeriet vedrørende kvalitetssikring af kontraktindgåelsen samt korrespondancer mellem ministeriet og DSB vedrørende kontrakten, aktstykket om udvidelsen af købet i 2025 og tillægsaftalerne.

Vi har derudover holdt møder med Transportministeriet og DSB om undersøgelsens dokumenter og metode.

15. Undersøgelsens metode uddybes i bilag 1.

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

Afgrænsning

17. Undersøgelsen af DSB's leverandørstyring omhandler perioden fra kontraktindgåelsen i juni 2021 og frem til august 2026. Vi har medio september 2026 bedt DSB oplyse status for henholdsvis myndighedsgodkendelsen og tidsplanen.

Undersøgelsen af Transportministeriets tilsyn går dog tilbage til maj 2020, fordi den omfatter tilsynet med DSB's udbud og beslutning om at indgå kontrakt med leverandøren.

18. Ud over købet af IC5 har DSB også indgået en kontrakt med leverandøren om vedligeholdelse af togene i 30 år. Vi har ikke undersøgt, hvordan vedligeholdelseskontrakten fungerer, da den endnu ikke har været anvendt.

19. Vi behandler ikke IC5-togenes kvalitet i denne undersøgelse. Dette skyldes, at togene endnu ikke er leveret. Det er således ikke muligt at opgøre kvalitetsparametre som fx, hvor langt togene kan køre mellem værkstedsbesøg, og hvor meget de slider skinnerne.

20. DSB er en selvstændig offentlig virksomhed med egen bestyrelse. Staten ejer DSB, og ejerskabet varetages af Transportministeriet, der fører tilsyn med selskabet. I undersøgelsen af Transportministeriets tilsyn har vi afgrænset os til ministeriets tilsyn med DSB's indgåelse af kontrakten og DSB's udvidelse af købet af IC5-togene. Vi undersøger ikke Transportministeriets generelle tilsyn med DSB's virksomhed.

2. Købet af IC5-tog

21. Dette kapitel handler om DSB's styring af købet af IC5-tog (afsnit 2.1) og Transportministeriets tilsyn hermed (afsnit 2.2).

2.1. DSB's styring af købet

22. For at vurdere, om DSB's styring af købet af IC5 har været tilfredsstillende, har vi undersøgt, om DSB:

- har sikret, at der er en realistisk tidsplan for købet
- har sikret, at leverancerne i købsperioden opfylder kontraktens krav
- har reageret, hvis leverandørens fremdrift ikke følger tidsplanen.

23. Undersøgelsen viser, at DSB's leverandørstyring har en række svagheder. Vi kan ikke med sikkerhed vurdere, i hvilket omfang DSB med færre svagheder i leverandørstyringen kunne have fremskyndet leveringen af IC5. Derimod kan vi godt vurdere, at svaghederne i DSB's leverandørstyring medfører, at der er større usikkerhed end nødvendigt om, hvornår IC5 kan erstatte de nuværende tog. Det skyldes, at DSB har godkendt tidsplaner, de vurderede ikke var realistiske, kun har forholdt sig i detaljer til tidsplanerne for levering af de første 5 tog, og at der aktuelt medio september 2026 ikke foreligger en godkendt tidsplan. Vi vurderer samlet set, at der er betydelig sandsynlighed for yderligere forsinkelser.

Tidsplan for købet

Krav til tidsplanen i kontrakten
Tidsplanen skal bl.a. omfatte alle aktiviteter, leverancer og milepæle, og det skal fremgå, hvor lang tid de enkelte aktiviteter tager at gennemføre. Tidsplanen skal desuden være velstruktureret, robust og realistisk i forhold til leverancernes karakter og omfang.

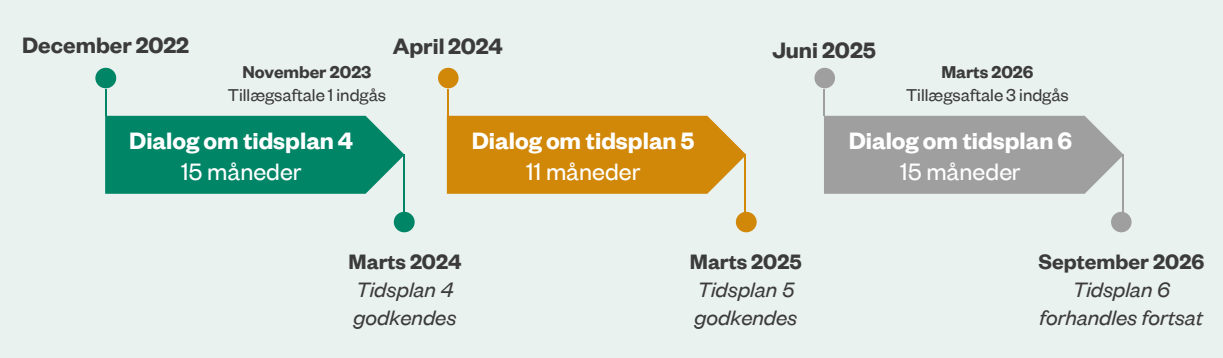
24. En realistisk tidsplan er en forudsætning for, at DSB kan vurdere, hvornår IC5-togene bliver leveret. Det fremgår af kontrakten, at DSB skal gennemgå og godkende leverandørens tidsplan, og at tidsplanen skal være realistisk og dække den samlede produktion af IC5-togene.

Undersøgelsen viser, at DSB har godkendt tidsplaner, som de vurderede ikke var realistiske, og at der medio september 2026 fortsat ikke foreligger en godkendt tidsplan, som afspejler seneste udskudte levering af IC5-toget. Samtidig har DSB kun forholdt sig detaljeret til tidsplanernes indhold for de første 5 tog og ikke for den efterfølgende serieproduktion.

25. Vi har undersøgt, om DSB har sikret, at de seneste to godkendte tidsplaner for købet, kaldet tidsplan 4 og tidsplan 5, har været realistiske. Vi har ikke undersøgt de foregående tidsplaner, da de på grund af forsinket levering ikke længere er aktuelle.

Figur 3 viser en tidslinje over DSB's dialog med leverandøren om tidsplan 4 og 5 samt den igangværende dialog om tidsplan 6.

Figur 3
Dialogen mellem DSB og leverandøren om tidsplanerne 4, 5 og 6



Note: Tillægsaftale 2 om køb af ekstra tog indgår ikke i figuren, fordi aftalen ikke udskyder leveringen af de første tog og dermed ikke medfører, at tidsplanen for de første 103 tog ændres.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra DSB.

Som det fremgår af figur 3, har DSB siden december 2022 stort set været i uafbrudt dialog med leverandøren om tidsplanen for købet. Dialogen om tidsplan 4 blev indledt i december 2022. Undervejs blev det det aftalt, at leveringen af de første tog blev udskudt fra ultimo 2024 til ultimo 2026. Umiddelbart efter tidsplan 4 blev godkendt, startede dialogen om tidsplan 5, da tidsplan 4 ikke holdt. Der blev forhandlet om tidsplan 5 i 11 måneder. Umiddelbart efter godkendelsen af tidsplan 5 i marts 2025 konstaterede DSB, at leverandøren ikke levede op til tidsplanen. Dialogen om tidsplan 6 blev indledt i juni 2025 og er medio september 2026 fortsat i gang. Der har derfor kun i korte perioder siden december 2022 foreligget en tidsplan, der var godkendt uden at være under genforhandling. Dermed har der ikke i forløbet været en realistisk plan for, hvornår IC5-togene bliver leveret.

26. I marts 2026 blev DSB og leverandøren enige om tillægsaftale 3, som udskyder leveringen af de første tog med endnu 1 år til ultimo 2027. Tillægsaftale 3 omfatter derudover, at DSB kan leje IC5-tog af leverandøren, før de er helt klar til DSB's overtagelse. De lejede tog vil efter planen være myndighedsgodkendt til at køre med passagerer, men kan have nogle mangler. DSB har oplyst, at de forventer at leje nogle få IC5-tog fra april 2027 og muligvis flere i løbet af året. Hverken leverandøren eller DSB er dog forpligtet til henholdsvis at udleje eller leje flere end de første få tog.

Vi bemærker, at der medio september 2026 endnu ikke foreligger en godkendt tidsplan, som viser, at det er realistisk, at DSB får leveret og kan leje IC5-tog i løbet af 2027. Det udgør en væsentlig risiko for yderligere forsinkelser. DSB fremhæver selv i interne notater, at tillægsaftalen omfatter en meget ambitiøs plan for leveringen af de første tog. DSB burde således have sikret, at der forelå en tidsplan, som afspejler tillægsaftale 3, inden de indgik aftalen.

27. Vores gennemgang viser, at DSB har gennemgået leverandørens forslag til tidsplan 4 og 5 inden godkendelsen af tidsplanerne. DSB har dog kun forholdt sig detaljeret til aktiviteterne frem mod leveringen af de første 5 tog og dermed ikke til leverandørens planlægning af serieproduktionen af de efterfølgende tog. DSB har ellers selv stillet det som krav i kontrakten, at tidsplanen omfatter alle aktiviteter, leverancer og milepæle for serieproduktion af de efterfølgende 20 tog samt overordnede milepæle for alle efterfølgende tog.

DSB har oplyst, at de har valgt at fokusere på tidsplanen for de første tog, som ifølge DSB er den komplekse del af tidsplanen. DSB har endvidere oplyst, at tidsplanen for de første 5 tog indeholder mere end 4.000 aktiviteter, hvilket gør det til en yderst tids- og resursekrævende proces at gennemgå og godkende. Vi bemærker, at det har været kendt fra købets start, at der er tale om en krævende proces.

Vi finder, at det udgør en betydelig risiko i forhold til realismen i DSB's plan for indfasning af IC5 og udfasning af IC4, IC3 og IR4, at DSB ikke har forholdt sig detaljeret til leverandørens tidsplan for serieproduktionen.

Typegodkendelse
En typegodkendelse af et tog er en officiel certificering af, at et togdesign og dets tekniske komponenter overholder alle lovmæssige sikkerheds- og konstruktionskrav. Typegodkendelsen gives til selve designet, så man ved, at alle fremtidige tog af samme model er sikre.

28. Vores gennemgang viser endvidere, at DSB over for leverandøren har påpeget behovet for justeringer i tidsplanerne i de tilfælde, hvor de har vurderet, at kontrakten ikke blev efterlevet. De har fx peget på, at der ikke var anført tidspunkt for myndighedernes typegodkendelse af toget, at de samme medarbejdere skulle gennemføre flere aktiviteter samtidigt, og at DSB grundlæggende var bekymrede for realismen i tidsplanen.

DSB har efterfølgende godkendt tidsplan 4 og 5, selv om de vurderede, at leverandøren ikke havde løst alle de væsentlige problemer ved tidsplanerne, som DSB havde peget på, og selv om DSB vurderede, at tidsplanerne ikke var realistiske.

DSB har oplyst, at de godkendte tidsplanerne, fordi en bekymring for tidsplanernes realisme ikke var årsag nok til at afvise dem, og at det endvidere er leverandørens ansvar at overholde tidsplanerne. DSB har også oplyst, at de ved evalueringen af leverandørens tilbud forud for indgåelsen af kontrakten vurderede, at tidsplanen overordnet set var meget robust. Leverandørens tidsplan forudsatte, at DSB ville acceptere leverancerne, første gang de fik dem fra leverandøren. Det forhold ved tidsplanen vurderede DSB selv som værende urealistisk i en så kompleks og teknisk anskaffelse. Selv om det trak ned i DSB's vurdering af leverandørens tilbud, var det fortsat DSB's samlede vurdering, at tidsplanen var robust. Det har den vist sig ikke at være.

Da DSB indgik kontrakten med leverandøren, var det således en kendt risiko, at tidsplanen ikke var realistisk. Ifølge DSB kan der derfor ikke kræves eller forventes mere af tidsplanen end det, der indgik i leverandørens tilbud. Den ekstra tid, der ville skulle lægges ind i tidsplanen for at gøre den realistisk, ville bryde med det fundamentale princip i kontrakten om, at leverandøren bærer det fulde ansvar for tidsplanen. DSB ville desuden skulle betale herfor og acceptere en fristforlængelse.

29. Rigsrevisionen bemærker, at det fremgår af det politiske beslutningsoplæg fra 2017, at det er en hovedmålsætning ved anskaffelsen, at IC5 skal indfases rettidigt. Det harmonerer dårligt med, at DSB allerede fra købets start har vurderet, at tidsplanen ikke var realistisk på alle punkter. Vi vurderer desuden, at DSB burde have forholdt sig mere aktivt til risikoen, som er forbundet med at have en tidsplan, der ikke er realistisk. Det omfatter, at de burde have tilvejebragt et mere realistisk billede af, hvornår togene kunne forventes at ville blive leveret, og dermed, hvad omkostningerne ved at fortsætte driften med de gamle tog ville blive. Det ville have givet DSB et mere solidt styringsgrundlag.

DSB har oplyst, at de ikke har orienteret ministeriet om risikoen i forhold til tidsplanen. DSB har også oplyst, at den oprindelige tidsplan indeholdt en tidsbuffer på ca. 6 måneder mellem leveringen af de første tog og serieproduktionen, og at risikoen derfor ikke blev vurderet så alvorlig. Den tidsbuffer findes ikke længere.

Vi vurderer, at DSB burde have orienteret ministeriet om en så alvorlig risiko i forhold til tidsplanen. Dette skyldes den store betydning, IC5 har for togdriften i Danmark. IC5 skal udgøre langt hovedparten af togene i regional- og fjerntogstrafikken. Udskiftningen til IC5 er forudsat i DSB's trafikkontrakt med ministeriet. Og forsinket levering øger behovet for vedligeholdelse af de gamle tog, der skal holdes i drift længere, hvilket indebærer øgede omkostninger og risici i forhold til driftsstabilitet.

Kvalitet af leverancer i købsperioden

30. Vi har undersøgt, om DSB har sikret, at leverancerne i købet opfylder kontraktens krav. Det har vi gjort ved at gennemgå dokumentationen for DSB's godkendelse af 25 udvalgte milepæle med tilknyttede leverancer. Vi har i udvælgelsen lagt særligt vægt på milepæle, som DSB har godkendt delvist, fordi ikke alle leverancer var færdige, herunder milepæle vedrørende togets design, som er såkaldte betalingsmilepæle.

31. DSB har oplyst, at hvis der mangler mindre væsentlige ting ved én eller flere leverancer, kan milepælen blive godkendt delvist. Hvis det er en betalingsmilepæl, kan DSB vælge, om de vil betale for milepælen. De leverancer, som mangler ved DSB's godkendelse af milepælen, skal leverandøren efterfølgende levere inden for en fastsat frist.

32. Undersøgelsen viser, at DSB har forholdt sig til, om leverancerne opfylder kontraktens krav, men at DSB i nogle tilfælde har godkendt milepæle, som de vurderede var ufærdige. Herunder har DSB fx godkendt og betalt for milepælene vedrørende design af toget, selv om der var tale om leverancer, som ikke var færdige. DSB har anført som årsag, at de har ønsket at understøtte fremdriften i produktionen af togene, og at de har sat en frist for, hvornår leverandøren skulle være færdig med de manglende leverancer.

Vi bemærker, at der reelt er tale om en forudbetaling, og at leverancerne fortsat ikke er færdige ca. 2 år efter, at DSB har godkendt milepælene.

Reaktioner på manglende fremdrift

33. DSB skal følge leverandørens fremdrift i produktionen af togene og reagere, hvis fremdriften ikke følger tidsplanen.

Undersøgelsen viser, at DSB har fulgt fremdriften og har igangsat flere tiltag over for leverandøren, fordi fremdriften ikke har fulgt tidsplanen. DSB har bl.a. indgået tillægsaftaler og har forudbetalt leverandøren for at skabe fremdrift. Der er fortsat mindre fremdrift end planlagt, så tiltagene har ikke haft den tilsigtede effekt.

34. DSB's vigtigste styringsredskab i forhold til at sikre, at leverandøren har den planlagte fremdrift, er, at store dele af betalingen først falder, når DSB modtager togene. Dermed påvirkes leverandørens likviditet negativt ved forsinkelser. Som supplerende styringsredskab har DSB mulighed for at opkræve bod, hvis togene leveres for sent og ved udvalgte milepæle forud for leveringen af togene. De bodsgivende milepæle er endnu ikke indtrådt, så vi kan ikke vurdere DSB's håndtering heraf.

35. I marts 2025 indgik DSB tillægsaftale 2 med leverandøren. Baggrunden var, at leverandøren havde bedt DSB om en forudbetaling. DSB har oplyst, at en forudbetaling forudsætter en modydelse. DSB valgte at indgå en tillægsaftale om køb af 50 ekstra tog for et milliardbeløb og med en forudbetaling på et trecifret millionbeløb til leverandøren. De konkrete beløb er fortrolige. Leverandørens modydelse var en lavere pris. Denne tillægsaftale vurderede DSB var mulig inden for de udbudsretlige regler, da der i kontrakten var beskrevet mulighed for køb af flere tog, og forudbetalingen på grund af modydelsen ikke udgjorde en væsentlig ændring af kontrakten.

Det fremgår af et notat til DSB's bestyrelse, at tillægsaftalen indebærer, at udvidelsen af købet besluttes 2 år før oprindeligt planlagt. Det fremgår også, at der er en usikkerhed forbundet med vurderingen af behovet for ekstra tog. DSB har mulighed for at annullere tilkøbet, men i så fald bortfalder muligheden for at opnå den lavere pris på et senere tidspunkt. DSB får forudbetalingen tilbage, hvis de annullerer købet, men skal betale en bod på et tocifret millionbeløb.

Med forudbetalingen forsøgte DSB at øge fremdriften hos leverandøren. Det fremgår både af notater til bestyrelsen i DSB og af orienteringen til Transportministeriet, at forudbetalingen skulle afhjælpe et likviditetsproblem hos leverandøren. Likviditetsproblemet gjorde samarbejdet mellem DSB og leverandøren vanskeligt, og efter DSB's vurdering hindrede det fremdriften. Det fremgår videre, at likviditetsproblemet var et resultat af, at IC5-kontraktens betalingsplan havde ramt leverandøren hårdt. Ifølge DSB var leverandørens likviditet yderligere forværret på grund af generelt stigende priser som følge af COVID-19 og krigen i Ukraine.

Rigsrevisionen bemærker, at DSB med forudbetalingen gik på kompromis med den oprindelige tilgang til kontrakten, hvor sen betaling til leverandøren netop skulle skabe fremdrift i form af leverede tog. DSB fremhæver stadig den oprindelige tilgang med sen betaling og negativ likviditet som det, der fremadrettet skal sikre fremdriften.

I Transportministeriets eksterne kvalitetssikring af DSB's udbudsmateriale fra 2017 blev det anbefalet at have en mere jævnt fordelt betaling for at undgå likviditetsproblemer hos leverandøren. DSB justerede herefter betalingsplanen, så betalingen i kontrakten blev mere jævn, end der oprindeligt var lagt op til, men valgte fortsat at have en kontrakt, hvor en større del af betalingen falder sent i købet.

36. Vi bemærker, at forudbetalingen ikke har medført, at leverandørens fremdrift følger tidsplanen. De seneste tal for fremdriften viser, at leverandøren ikke gennemfører alle de planlagte aktiviteter, og dermed fortsætter forsinkelserne.

Testkørsel af IC5-tog i Danmark i foråret 2026. **Foto:** DSB

Risiko for yderligere forsinkelser

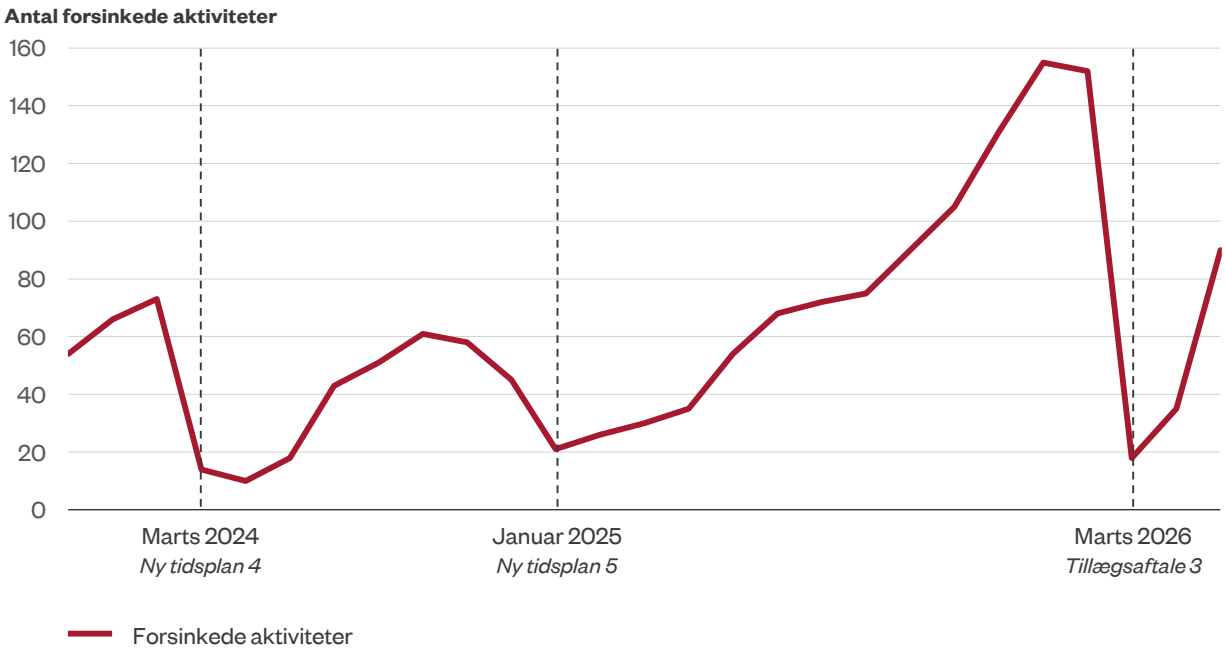
37. DSB modtager månedlige fremdriftsrapporter fra leverandøren. Rapporterne viser, at leverandøren stadig ikke når de milepæle, der er planlagt – heller ikke efter, at fristerne er blevet udskudt med den seneste tillægsaftale.

38. Vores gennemgang viser fx, at DSB efter planen skulle have godkendt 21 milepæle i perioden april-august 2026. DSB har dog kun godkendt 3 milepæle i perioden, hvoraf 2 er godkendt delvist. Det har også tidligere i købet været en udfordring at nå milepælene til tiden.

At nå en milepæl er udtryk for, at leverandøren har gennemført en række konkrete sammenhængende aktiviteter. En aktivitet består af ting, leverandøren skal gøre for at bygge, teste og få togene godkendt. En aktivitet kan fx være at svejse en del af toget, teste et it-system eller inspicere en nybygget togvogn. Fremdriften i aktiviteter følges særskilt. Figur 4 viser udviklingen i det samlede antal forsinkede aktiviteter.

Figur 4

Leverandørens forsinkede aktiviteter i perioden december 2023 - juli 2026



Note: Figuren omfatter antallet af aktiviteter, som leverandøren hver måned har oplyst til DSB er forsinket.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af leverandørens månedsrapporter til DSB for perioden december 2023 - juli 2026.

Det fremgår af figur 4, at leverandøren har et voksende antal forsinkede aktiviteter. Antallet falder kun, når der bliver aftalt nye frister i forbindelse med en ny tidsplan eller tillægsaftale. Det betyder ikke, at aktiviteterne er gennemført, blot at de endnu ikke er forsinkede i forhold til den nye frist.

Det fremgår også af figuren, at omfanget af forsinkede aktiviteter stiger igen efter hver ny tidsplan. Det betyder, at de nye tidsfrister bliver overskredet, også de frister, der er aftalt i den seneste tillægsaftale.

39. Vi vurderer på den baggrund, at der er en betydelig risiko for, at leveringen af togene vil blive yderligere forsinket. DSB har ultimo august 2026 oplyst, at de ligeledes ser en risiko for yderligere forsinkelser.

Konsekvenser af forsinkelsen

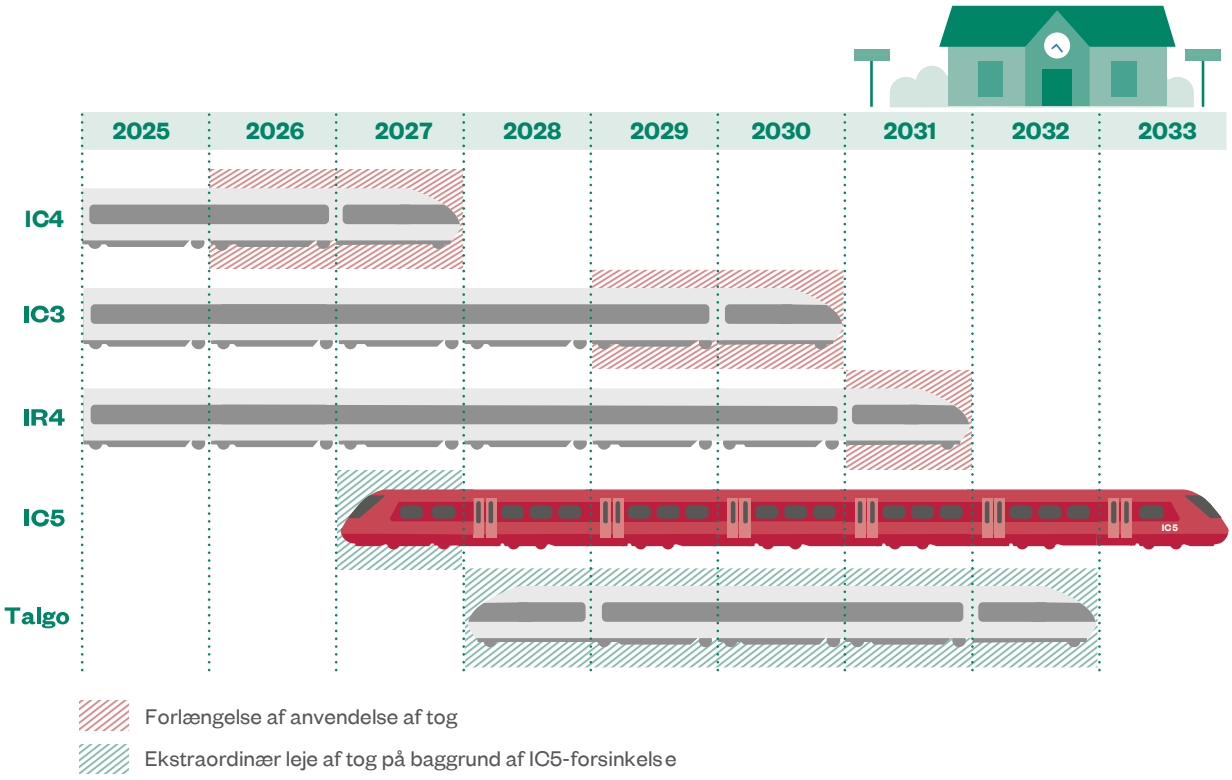
40. Forsinkelsen af IC5 har en række konsekvenser, herunder forsinket udfasning af de nuværende tog, øgede omkostninger for DSB til bl.a. vedligeholdelse og drift af gamle tog samt udskudte klima- og miljøgevinster.

Forsinket udfasning af nuværende tog og midlertidig leje af tog

41. Den forsinkede levering af IC5 medfører, at IC4, IC3 og IR4 ikke kan udfases lige så hurtigt som oprindeligt planlagt.

Figur 5 viser de konsekvenser, DSB skønner, den forsinkede indfasning af IC5 vil have for udfasning af de nuværende tog.

Figur 5
Skønnede konsekvenser for udfasningen af de nuværende tog som følge af forsinkelsen af IC5



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra DSB.

Som det fremgår af figur 5, er udfasningen af IC4 og IC3 foreløbigt udskudt med 2 år i forhold til den oprindelige indfasningsplan for IC5, mens udfasningen af IR4 er udskudt med 1 år.

Talgo-tog
DSB's leje af Talgo-tog fra Deutsche Bahn omfatter både togstammer og lokomotiver. DSB har desuden en option på at kunne leje flere Talgo-tog og lokomotiver senere.

Ifølge tillægsaftale 3 forventer DSB i 2027 at køre med et mindre antal lejede IC5-tog. Som nævnt ovenfor er der endnu ikke en godkendt tidsplan herfor. Derudover har DSB i februar 2026 besluttet at leje 8 Talgo-tog fra Deutsche Bahn i 5 år for at sikre tilstrækkelig kapacitet. DSB har oplyst, at det svarer til 4.000 siddepladser.

DSB har også oplyst, at med de lejede Talgo-tog har de tilstrækkelig kapacitet til at dække behovet i 2028. Derudover kan der være behov for mindre trafikale justeringer for at sikre kapaciteten. Det drejer sig fx om kortere tog på nogle afgange, hvilket medfører, at flere passagerer skal stå op.

Vi bemærker, at med den nuværende indfasningsplan vil IC5 i 2029 skulle bidrage med 10.800 siddepladser. Det vil den nuværende løsning med lejede tog ikke kunne kompensere for, hvis der sker en yderligere væsentlig forsinkelse af IC5. I så fald vil det være nødvendigt at leje ekstra tog eller anvende de nuværende tog i længere tid og eventuelt levetidsforlænge dem.

Vi bemærker også, at før DSB har godkendt tidsplan 6, herunder en detaljeret tidsplan for serieproduktionen af IC5, er antallet af siddepladser behæftet med betydelig usikkerhed. I 2030 er det fx forudsat, at IC5 skal bidrage med ca. 20.000 siddepladser. Det er således serieproduktionen og ikke de 5 første IC5-tog, der kan sikre kapaciteten i togdriften fremadrettet.

Konsekvenser for passagerer

42. Den forsinkede udfasning af IC4, IC3 og IR4 betyder, at passagererne i længere tid skal køre i de gamle tog, der har øget risiko for nedbrud og forsinkelser. Den forsinkede udfasning giver også udfordringer i jernbanedriften på grund af sammenhængen til signalprogrammet, jf. boks 3.

Boks 3

Udfasning af IC4 er tidskritisk

DSB forventer at udfase IC4 i løbet af 2027. Udfasning er kritisk i forhold til det store projekt med at udskifte de gamle signalanlæg på jernbanen med et nyt, fælleseuropæisk signalsystem – kendt som European Rail Traffic Management System (ERTMS). IC4-togene er ikke udstyret med det opdaterede signalsystem og kan derfor ikke køre på strækninger, hvor det er udrullet. Det omfatter størstedelen af strækninger i Jylland, fx strækningen mellem Fredericia og Aarhus, hvilket er problematisk, da DSB foretager større vedligeholdelsesopgaver på IC4-togene i Aarhus.

DSB har derfor indgået en aftale med leverandøren Contec Rail ApS om at bugsere IC4-tog, der skal til eftersyn eller reparation, mellem Fredericia Station og Aarhus Banegård. Aftalen er en rammeaftale på op til 40 mio. kr., hvor den endelige omkostning afhænger af anvendelsen. Derudover har DSB brugt 15 mio. kr. på at etablere et værksted til mindre vedligeholdelsesopgaver på IC4-togene i København.

Signalprogrammet skal efter planen være udrullet i Trekantområdet og i Sønderjylland allerede fra foråret 2027 og på Fyn fra 2028. Bliver udfasningen af IC4 yderligere forsinket, fx hvis Talgo-togene ikke kan benyttes i 2028 i samme omfang, som DSB forventer, er der færre og færre muligheder for at benytte IC4-togene i drift, ligesom bugseringsopgaven til værkstedet i Aarhus vil vokse i omfang.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra DSB.

Økonomiske konsekvenser

43. Den forsinkede levering af IC5 medfører øgede omkostninger for DSB, som skal dækkes inden for DSB's økonomiske ramme. Tabel 1 viser de øgede omkostninger som følge af den forsinkede levering af IC5 fra 2024 til 2027.

Tabel 1

DSB's øgede omkostninger som følge af forsinkelsen fra 2024 til 2027

Omkostning	Beløb
Leje af Talgo-tog	Ca. 725 mio. kr.
Øgede investeringer i eksisterende tog (fx levetidsforlængelse af IC4-togenes motorer og etablering af værkstedsfaciliteter på Sjælland)	Ca. 470 mio. kr.
Øgede projektomkostninger	Ca. 210 mio. kr.
Øgede omkostninger i alt	**Ca. 1.405 mio. kr.**

Note: Udgifter til leje af Talgo-tog består af to separate aftaler om leje af henholdsvis lokomotiver og vogne.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra DSB.

Som det fremgår af tabel 1, kan DSB imødese øgede omkostninger for ca. 1,4 mia. kr. på grund af den forsinkede levering af IC5. Kommer der yderligere forsinkelser, hvilket vi finder sandsynligt, vil beløbet blive større.

Den største post er leje af Talgo-tog for at sikre kapacitet i den periode, IC5 er forsinket. En anden stor post er, at det har været påkrævet at foretage ekstraordinære investeringer i at levetidsforlænge IC4-togenes motorer. Endelig er der udgifter til at opretholde DSB's projektorganisation til købet af IC5 i længere tid end oprindeligt planlagt.

44. Ud over de øgede omkostninger har DSB estimeret, at de går glip af en besparelse på ca. 750 mio. kr. for hvert år, IC5-togene bliver forsinket, fordi de nuværende tog er dyrere at drive og vedligeholde end IC5. Med den foreløbige forsinkelse på ca. 3 år af de første tog, svarer det til ca. 2,2 mia. kr., medmindre forsinkelsen kan indhentes i den senere serieproduktion.

Rigsrevisionen bemærker, at selv om DSB har opnået kompensation fra leverandøren i form af 3 tog med tillægsaftale 1, er kompensationen langt mindre end de direkte udgifter på ca. 1,4 mia. kr. og de tabte besparelser på anslået ca. 2,2 mia. kr. Fastholder DSB købet af yderligere 50 tog, indebærer tillægsaftale 2, at der opnås en yderligere kompensation i form af lavere pris på togene. Denne står dog også langt fra mål med de ovenfor beskrevne omkostninger.

Udskudte klima- og miljøgevinster
45. Den forsinkede levering af IC5 medfører, at DSB ikke kan reducere selskabets CO_2-udledning og partikeludledning så hurtigt som forventet.

DSB oplyste i forbindelse med orienteringen af forligskredsen om tildelingen af kontrakten til Alstom i 2021, at de nye tog vil medføre en energibesparelse på mellem 40 % og 60 % og en reduktion i CO_2-udledningen på mellem 75 % og 90 % i forhold til de dieseldrevne tog IC3 og IC4.

DSB har i løbet af undersøgelsen oplyst, at udfasningen af IC3 og IC4 inden 2030 er en forudsætning for, at DSB opnår sine samlede 2030-mål om en CO_2-reduktion på 98 % og fjerner partikeludledningen.

2.2. Transportministeriets tilsyn med købet

46. Vi har undersøgt, om Transportministeriet har ført et tilfredsstillende tilsyn med DSB's kontraktindgåelse og udvidelse af købet.

Det fremgår af lov om DSB, at Transportministeriet skal godkende DSB's kontraktindgåelse, og at ministeriet skal indhente en ekstern kvalitetssikring af DSB's beslutning om køb af tog til brug for ministeriets godkendelse.

Det fremgår endvidere af aktstykke 213 fra 2021, at hvis DSB beslutter at købe flere tog via rammeaftalen beskrevet i aktstykket, skal Transportministeriet – i det omfang beløbet overstiger ca. 167 mio. kr. (2025-priser) – forelægge beslutningen for Finansudvalget til godkendelse.

Vores undersøgelse viser, at ministeriet har ført det tilsyn med DSB's kontraktindgåelse, som forudsættes i reglerne. Ministeriet har dog ikke skabt gennemsigtighed for Finansudvalget omkring, at leverandørens ønske om forudbetaling var en væsentlig årsag til, at beslutningen om køb af 50 ekstra tog blev fremlagt på et tidspunkt, hvor der var stor usikkerhed om både kvaliteten af de kommende tog og behovet for ekstra tog.

Tilsyn med kontraktindgåelsen

47. Ministeriet fik som led i tilsynet med kontraktindgåelsen udarbejdet eksterne kvalitetssikringer af DSB's beslutning om at indkøbe IC5-togene.

De eksterne kvalitetssikringer er udarbejdet af konsulentfirmaer i perioden 2014-2020 med udgangspunkt i opgavebeskrivelser fra ministeriet. Kvalitetssikringerne bestod af fire rapporter, der knytter sig til forskellige dele af købsprocessen. Den seneste kvalitetssikring fra 2020 omhandler det udbudsmateriale, de bydende leverandører skulle basere deres endelige tilbud på.

Ekstern kvalitetssikring
En ekstern kvalitetssikring udføres typisk af konsulentfirmaer med specialviden inden for området. Formålet er i denne sammenhæng at give ministeriet en uafhængig vurdering af udbudsmaterialet for at mindske risikoen for budgetoverskridelser, forsinkelser og andre væsentlige fejl.

Ministeriet fremlagde i 2021 det første aktstykke om købet af IC5 og redegjorde i aktstykket for, hvordan DSB's investering indgik i den samlede strategi om at elektrificere jernbanen og udskifte de eksisterende gamle dieseltog. Efter Finansudvalgets tiltrædelse af aktstykket i 2021 godkendte ministeriet, at DSB indgik kontrakt om købet.

48. Transportministeriet har oplyst, at der ikke er specifikke tilsynsmøder vedrørende købet, men at ministeriets generelle tilsyn med hele DSB's virksomhed i nogle tilfælde indeholder orientering om fremdriften i anskaffelsen. Transportministeriet har derudover oplyst, at de ikke har været tæt involveret i de tre tillægsaftaler, som DSB har indgået med leverandøren. Det skyldes, at ministeriet vurderer, at der er tale om et kommercielt forhold mellem DSB og leverandøren.

Tilsyn med udvidelsen af købet

49. Ministeriet har løbende været i dialog med DSB om udvidelsen af købet. DSB har siden beslutningsoplægget om køb af nye tog fra 2017 vurderet, at de har behov for at anskaffe i alt ca. 150 tog for at dække den forventede udvikling i antallet af passagerer frem mod 2030. Det fremgik af aktstykket fra 2021 om købet af de første 100 tog, at kontrakten, som DSB indgik med Alstom, var en rammeaftale, hvor der var mulighed for, at DSB kunne købe ekstra tog, hvis behovet øges.

Forud for DSB's indgåelse af tillægsaftale 2 i marts 2025 har DSB orienteret ministeriet om, at aftalen medfører en udvidelse af købet med 50 IC5-tog og en forudbetaling på et trecifret millionbeløb til leverandøren.

50. Vores gennemgang viser, at ministeriet har forholdt sig kritisk til, at udvidelsen af købet sker, før de første tog er leveret, og før DSB kender det fremtidige behov for ekstra tog. Ministeriet har som led i tilsynet efterprøvet DSB's beregning af det forventede fremtidige behov for 50 ekstra tog. Ministeriets beregning viste, at der kun var behov for 17 ekstra tog.

51. Ministeriet anmodede efterfølgende med aktstykke 277 fra 2025 Finansudvalget om, at DSB kunne købe yderligere 50 IC5-tog. Det fremgår af aktstykket, at baggrunden var, at DSB forventede vækst i antallet af passagerer og havde mulighed for at opnå en fordelagtig aftale om prisen ved køb af 50 tog på dette tidspunkt. Ministeriet har oplyst, at eftersom de har fremlagt aktstykket, så er det udtryk for, at de er enige med DSB i, at det var den rigtige beslutning at købe 50 ekstra tog. Der foreligger ifølge ministeriet ikke skriftligt materiale, der beskriver, hvordan dette hænger sammen med ministeriets beregning af, at der kun var behov for 17 tog.

I dialogen med DSB lagde ministeriet dog vægt på, at DSB skulle sikre sig, at de kunne komme ud af aftalen, hvis behovet for nye tog viser sig at være mindre, eller hvis IC5 ikke lever op til den forventede kvalitet. DSB har sikret, at aftalen kan opsiges mod betaling af en bod. Ministeriet fandt det også nødvendigt at påpege over for DSB, at der set fra ministeriets side ikke blev truffet en endelig beslutning om, at DSB køber 50 ekstra tog, selv om der blev fremlagt et aktstykke. Det endelige antal tog skal vurderes, når DSB overtager de første tog. Vurderingen skal fx tage udgangspunkt i seneste passagertilvækst, kvaliteten af IC5-togene, tiltroen til leverandøren, afklaring af jernbanens organisering, samt hvilke strækninger IC5 forventes at skulle køre på.

Hvis DSB i deres evaluering af behovet når frem til, at der er brug for færre ekstra tog, fx 30 tog, kan DSB ikke justere i antallet inden for tillægsaftalen. I det tilfælde vil DSB skulle opsige aftalen og derefter indgå en ny aftale om køb af det nødvendige antal tog. DSB vil i så fald skulle betale en bod for at annullere aftalen og ikke have ret til rabat på togene.

Det fremgår af bilag til aktstykket, at DSB gennemfører en forudbetaling til leverandøren. Det fremgår også, at DSB som nævnt har mulighed for at annullere udvidelsen af købet mod betaling indtil 3 måneder efter, de første tog er leveret, og at DSB vil evaluere behovet for ekstra tog, når første tog bliver leveret.

Vores gennemgang viser, at ministeriet var bekendt med, at en tidlig udvidelse af købet var foranlediget af anmodningen om forudbetaling fra leverandøren. En forudbetaling, som skulle afhjælpe leverandørens likviditetsudfordringer. Ministeriet orienterede forligskredsen herom. Dette fremgår derimod ikke af aktstykket til Finansudvalget. Ministeriet har oplyst, at de vurderer, at spørgsmål om, hvordan betalingerne struktureres, ikke er spørgsmål for Finansudvalget, men et forhold mellem DSB og leverandøren.

Vi bemærker hertil, at forudbetalingen til leverandøren var en væsentlig årsag til, at udvidelsen af købet blev foretaget på et så tidligt tidspunkt, hvor der var stor usikkerhed om behovet. Vi vurderer, at Finansudvalget burde være blevet orienteret om dette i aktstykket, så de kunne træffe deres beslutning på et tilstrækkeligt oplyst grundlag.

Rigsrevisionen, den 24. september 2026

Birgitte Hansen
rigsrevisor

/Mads Nyholm Jacobsen
kontorchef

Bilag 1. Metodisk tilgang

Undersøgelsen er baseret på en gennemgang af dokumenter og på møder med DSB og By-, Land- og Transportministeriet.

Væsentlige dokumenter for undersøgelsen af DSB's leverandørstyring

Vi har gennemgået en række dokumenter, som vi har modtaget fra DSB. Dokumenterne omhandler rammerne for DSB's leverandørstyring.

Dokumenterne omfatter bl.a.:

- DSB's beslutningsoplæg i forbindelse med købet af IC5
- Akt 213 22/4 2021 om DSB's indgåelse af kontrakt med leverandøren om køb af IC5, inkl. betalingsplan
- Akt 277 19/6 2025 om køb af yderligere 50 IC5 tog, inkl. betalingsplan
- DSB's kontrakt og tillægsaftaler, inkl. bilag, med leverandøren
- beslutningsoplæg og rapportering til DSB's bestyrelse.

Tidsplaner

Vi har gennemgået dokumenter, der omhandler DSB's vurdering og godkendelse af købets tidsplan. Vi har gennemgået dokumentation for DSB's vurdering af leverandørens tidsplan 4 og 5.

Dokumenterne omfatter bl.a.:

- leverandørens tidsplan 4 og tidsplan 5
- DSB's review af og bemærkninger til leverandørens udkast til tidsplan 4 og tidsplan 5
- DSB's godkendelse af de endelige tidsplaner
- DSB's tillægsaftale 3 med leverandøren fra marts 2026
- referater fra styregruppemøder og projektledelsesmøder mellem DSB og leverandøren i perioden december 2023 - august 2026.

Fremdrift

Vi har gennemgået dokumenter, der omhandler DSB's vurdering af leverandørens fremdrift. Vi har i denne del af undersøgelsen valgt at fokusere på perioden december 2023 - august 2026.

Dokumenterne omfatter bl.a.:

- DSB's tillægsaftaler 1, 2 og 3 til kontrakten, inkl. bilag
- leverandørens fremdriftsrapporter og arbejdstidsplaner for perioden december 2023 - juli 2026
- DSB's review af leverandørens fremdriftsrapporter og arbejdstidsplaner for perioden december 2023 - juli 2026
- DSB's egne fremdriftsrapporter for perioden maj 2025 - maj 2026

- DSB's halvårlige og kvartalsvise rapportering til bestyrelsen, materiel-udvalget og Transportministeriet i perioden
- Eksempler på leverandørens handleplaner ved forsinkelser og DSB's review heraf.

Kvalitet af leverancer
Vi har gennemgået dokumenter, der omhandler DSB's vurdering og godkendelse af købets leverancer. Vi har i denne del af undersøgelsen set på den samlede købsperiode. Det vil sige fra kontraktindgåelsen i juni 2021 til august 2026.

Dokumenterne omfatter bl.a.:

- Oversigt over milepæle i kontrakten – milepælsplanen.
- Oversigt over gennemførte betalinger til og med juli 2026.
- Oversigt fra DSB over henholdsvis godkendte, delvist godkendte og forsinkede milepæle fra kontraktindgåelse til og med december 2025.
- Leverandørens månedsrapportering om godkendte og forsinkede milepæle for perioden december 2025 - juli 2026.
- DSB's beskrivelse af reviewprocessen, og hvordan væsentligheden af mangler i leverancerne vurderes.
- Dokumentation for DSB's hele og/eller delvise godkendelse af 25 milepæle i købet og de dertilhørende leverancer.
- Dokumentation for DSB's review af 85 leverancer.
- Udtræk fra DSB's kontraktstyringssystem med status over udvalgte milepæle og leverancer.

Vi har gennemgået dokumentation for DSB's godkendelse af 25 udvalgte milepæle. Vi har udvalgt milepælene strategisk og har lagt vægt på:

- Milepæle, som DSB har godkendt delvist, og hvor der har været udestående leverancer, da milepælen blev godkendt. Dette har vi gjort for at afdække, hvordan DSB har håndteret de udestående leverancer i henhold til kravene i kontrakten og DSB's egne retningslinjer.
- Milepæle vedrørende designet af toget, som samtidig var betalingsmilepæle. Dette har vi gjort, fordi godkendelsen af designet er afgørende for, at leverandøren kan bygge togene i den aftalte kvalitet, og for at afdække, hvordan DSB har håndteret betaling for leverancer i købet.
- Milepæle, som løbende er blevet enten godkendt eller delvist godkendt i løbet af vores undersøgelse. Dette har vi gjort for at afdække, om DSB's metode i forhold til godkendelse af milepæle er ensartet.

Vi har også gennemgået 85 reviewskemaer for leverancer knyttet til ovenstående milepæle. Vores fokus i gennemgangen har været at efterprøve:

- om DSB gennemfører review af leverancerne
- om DSB efterlever egne retningslinjer for, hvornår mangler i leverancerne kan accepteres, så den milepæl, leverancen er tilknyttet, kan godkendes og eventuelt betales
- om DSB har overblik over, hvilke leverancer der udestår ved godkendelse af de enkelte milepæle.

Vi har endvidere fået indsigt i DSB's kontraktstyringssystem (CLM), hvori DSB dokumenterer deres review og deres godkendelse af leverancer og milepæle. Vi har haft fokus på, om systemet giver et korrekt overblik over, hvilke milepæle og leverancer der er godkendt – eller udestår at blive godkendt.

Konsekvenser
Vi har gennemgået dokumentation for de konsekvenser, forsinkelsen har medført.

Dokumentationen omfatter bl.a.:

- DSB's materielplaner for årene 2021-2026
- DSB's opgørelse over øgede projektomkostninger
- DSB's opgørelse over øgede omkostninger til den eksisterende togflåde
- DSB's opgørelse over omkostninger til leje af tog for at dække pladsbehov
- DSB's estimat over mistet besparelse ved at IC5 forsinkes.

Væsentlige dokumenter for undersøgelsen af ministeriets tilsyn

Vi har gennemgået en række dokumenter for at undersøge Transportministeriets tilsyn med DSB's køb af IC5 og udvidelsen af købet.

Dokumenterne omfatter bl.a.:

- lov om DSB
- statens ejerskabspolitik
- Budgetvejledning 2021
- trafikkontrakten mellem Transportministeriet og DSB
- redegørelse fra Transportministeriet vedrørende ministeriets rolle og forpligtelser i relation til DSB's indkøb af togmateriel
- ministeriets orienteringer til Forligskredsen vedrørende købet og udvidelsen af købet
- eksterne kvalitetssikringer af DSB's beslutningsoplæg og udbudsmaterialer
- ministeriets godkendelse af DSB's kontraktindgåelse med leverandøren
- ministeriets skriftlige korrespondance med DSB vedrørende tilkøbet af 50 ekstra IC5-tog samt ministeriets vurdering heraf.

Møder

Vi har i undersøgelsen løbende holdt møder med DSB og Transportministeriet. Formålet har været at få indsigt i området, have dialog om undersøgelsens metoder, afklare spørgsmål i forbindelse med de fremsendte dokumenter samt drøfte undersøgelsens resultater.

Kvalitetssikring

Undersøgelsen er kvalitetssikret via vores interne procedurer for kvalitetssikring, som omfatter høring hos de reviderede samt ledelsesbehandling og sparring med chefer og medarbejdere i Rigsrevisionen.

Alle analyser og væsentlige dokumenter er gennemgået af mindst to medarbejdere.

Standarderne for offentlig revision

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, herunder standarderne for større undersøgelser (SOR 3). 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).