

12/2010

STATSREVISORERNE



Beretning om Kystbanen



12/2010

Beretning om Kystbanen

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 2011

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18: Statsrevisorerne fremsender med deres eventuelle bemærkninger Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Transportministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i februar 2012.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerens eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerens Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i april måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2010, som afgives i april 2012.

Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K
Telefon: 33 37 59 87
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisorerne@ft.dk
Hjemmeside: www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

Rosendahls-Schultz Distribution
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: distribution@rosendahls-schultzgrafisk.dk
Hjemmeside: www.rosendahls-schultzgrafisk.dk

ISSN 0108-3902
ISBN 978-87-7434-359-2

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM KYSTBANEN

DSBFirst overtog i januar 2009 togdriften på Kystbanen og over Øresund efter at have vundet den af Trafikstyrelsen og Skånetrafikken udbudte togtrafik.

DSBFirst blev organiseret for at overholde udbudsmyndighedernes krav og de af Transportministeriet fastlagte rammer for DSB – fx vedtægterne, regnskabsreglementet og de konkurrenceretlige vilkår. DSBFirst ejes fortrinsvis af DSB, men også af FirstGroup Plc., som er verdens største privatejede trafikoperatør.

Formålet med udbuddet af togtrafikken på Kystbanen var at afprøve mulighederne for lavere omkostninger og/eller højere service ved at udsætte DSB's trafik for konkurrence. Det var fx forventet, at rettidigheden kunne forbedres ved et udbud.

DSBFirst regnede i budgettet for sit tilbud med et mindre overskud, men der viste sig væsentlige meromkostninger til personale og vedligeholdelse af tog. Hertil kom, at økonomistyringen i DSBFirst var yderst mangelfuld – fx manglede sikre data for personaleforbrug og lønudvikling. Det økonomiske resultat i 2010 for DSBFirst Danmark A/S viste et underskud på ca. 270 mio. kr. efter skat, og det foreløbige resultat for DSBFirst Sverige A/B blev et underskud på ca. 318 mio. kr. efter skat.

Dertil kom, at Rigsrevisionen og DSB's øvrige eksterne revisorer i marts 2011 tog forbehold i erklæringen vedrørende den udførte forvaltningsrevision på DSB's koncern- og årsregnskab for 2010, fordi DSB's samhandel begunstigede DSBFirst og derfor ikke opfyldte de særlige krav til DSB's konkurrenceudsatte aktiviteter.

På baggrund af revisionens forbehold genåbnede DSB sit regnskab for 2010 og nedjusterede resultatet med 725 mio. kr. for at kunne imødegå eventuelle tab på DSB-Firsts trafikkontrakter og eventuelle tilbagebetalingskrav i forbindelse med statsstøtte.

Statsrevisorerne konstaterer, at formålet med udbuddet af togtrafikken på Kystbanen langt fra er indfriet. De økonomiske resultater har været så negative, at DSBFirst har fundet det nødvendigt at trække sig som operatør i Sverige allerede i december 2011. Endvidere er togenes rettidighed på Kystbanen fortsat utilfredsstillende lav.

Transportministeriet har siden april 2010 anmodet DSB om at forbedre det materiale, som anvendes ved ministeriets tilsyn og kontrol med DSB, og ministeriet har reageret aktivt og vedholdende i sit tilsyn for at få korrekte oplysninger om DSBFirsts økonomi.

Statsrevisorerne,
den 21. september 2011

*Peder Larsen
Henrik Thorup
Helge Adam Møller
Mogens Lykketoft
Carsten Hansen
Kristian Jensen*



Beretning til Statsrevisorerne om Kystbanen

Rigsrevisionen afgiver hermed denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997 som ændret ved lov nr. 590 af 13. juni 2006. Beretningen vedrører finanslovens § 28. Transportministeriet.

Indholdsfortegnelse

I.	Introduktion og konklusion	1
II.	Indledning	8
	A. Baggrund	8
	B. Formål, afgrænsning og metode.....	10
III.	Økonomien i DSBFirst	12
	A. Tilbudsbudget	12
	B. Økonomistyring	13
	C. Samhandel.....	15
	D. Økonomisk resultat	22
IV.	Udbud og tilsyn	25
	A. Trafikstyrelsens opgaver.....	25
	B. Transportministeriets opgaver	29
V.	Kystbanens rettidighed	32
	A. Udbudskøreplanen.....	32
	B. Udviklingen i rettidigheden.....	34
	Bilag 1. Ordliste.....	37

Beretningen vedrører finanslovens § 28. Transportministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Flemming Hansen: november 2001 – september 2007
Jacob Axel Nielsen: september 2007 – november 2007
Carina Christensen: november 2007 – september 2008
Lars Barfoed: september 2008 – februar 2010
Hans Christian Schmidt: februar 2010 –

I. Introduktion og konklusion

1. Denne beretning handler om DSBFirsts økonomi og udbuddet af togtrafikken på Kystbanen og over Øresund.

2. DSB SOV (herefter benævnt DSB) betjente Kystbanen til og med den 10. januar 2009, hvorefter DSBFirst Danmark A/S efter udbud overtog togdriften. DSBFirst Sverige AB vandt udbuddet på den svenske side af Øresund. Begge selskaber er ejet af DSB og FirstGroup Plc. I denne beretning anvendes betegnelsen DSBFirst om driftsselskaberne DSBFirst Danmark A/S og DSBFirst Sverige AB, medmindre en præcisering er nødvendig.

3. Togtrafikken på Kystbanen strækker sig fra Helsingør til Københavns Lufthavn, Kastrup. Togtrafikken i Sverige strækker sig fra Malmø i 3 linjeføringer til henholdsvis Göteborg, Växjö og Karlskrona.

4. I november 2003 blev der indgået en politisk aftale, der fastlagde, at 1/3 af DSB's forhandlede trafik for fjern- og regionaltog skulle udbydes inden 2014. I november 2004 blev det politisk besluttet at bringe togtrafikken på Kystbanen i udbud. Beslutningen blev truffet med baggrund i Trafikstyrelsens rapport "Udbud af togtrafik – beslutningsgrundlag" og opfølgingsmateriale, der fastslog, at rettidigheden kunne forbedres ved et udbud.

Det fremgår af Akt 13 17/8 2006, at hensigten med udbuddet af Kystbanen var at afprøve mulighederne for lavere omkostninger og/eller højere service ved at udsætte DSB's trafik for konkurrence. Trafikstyrelsen – som bl.a. forestår udbud af togtrafik og valg af togoperatør – udarbejdede i perioden 2004-2007 det tekniske og juridiske grundlag for udbuddet og indgik i januar 2008 en kontrakt med DSBFirst om driften af Kystbanen. På den svenske side indgik DSBFirst en kontrakt med Skånetrafiken.

5. Transportministeriet fastlægger de konkurrenceretlige vilkår og et regnskabsreglement for DSB. Ministeriet fører som ejer tilsyn med DSB og skal kontrollere, om DSB overholder de konkurrenceretlige vilkår, fx i forbindelse med tilbudsgivning. DSB's bestyrelse og direktion er ansvarlige for, at de forretningsmæssige dispositioner overholder de konkurrenceretlige vilkår og regnskabsreglementet.

6. Statsrevisorerne anmodede i december 2009 Rigsrevisionen om et notat, som skulle besvare en række spørgsmål i tilknytning til udbuddet af Kystbanen. Rigsrevisor afgav den 19. februar 2010 et notat til Statsrevisorerne om tilrettelæggelsen af en større undersøgelse af Trafikstyrelsen, DSBFirst og kontrakten om Øresundstrafikken/Kystbanen. Det blev i notatet vurderet, at spørgsmålene mest hensigtsmæssigt kunne besvares som led i en større undersøgelse. Statsrevisorerne tiltrådte notatet i marts 2010.

Rigsrevisionen igangsatte undersøgelsen i april 2010. Udviklingen i forholdene omkring DSBFirst har imidlertid bevirket, at undersøgelsen efter aftale med Statsrevisorerne inddrager yderligere forhold og dermed har fået et bredere perspektiv end oprindeligt planlagt.

DSB SOV er en selvstændig offentlig virksomhed ejet af den danske stat. En virksomhed, der varetager en bestemt statslig opgave – her togtrafik – og som har selvstændige indtægter og formue samt fungerer uden for bevillingssystemet, kan have status som en selvstændig offentlig virksomhed.

Forhandlet trafik

Kontraktforholdene for DSB's ikke-konkurrenceudsatte trafik er fastlagt i en kontrakt mellem Trafikministeriet og DSB om fjern- og regionaltrafik udført som offentlig service i perioden 2005-2014.

7. Statsrevisorernes spørgsmål fremgår nedenfor med henvisning til de specifikke kapitler og punkter i beretningen, hvor spørgsmålene bliver besvaret.

Statsrevisorernes spørgsmål	Besvarelsen findes i
1. En beskrivelse og vurdering af det organisatoriske setup omkring afvikling af Øresundstrafikken. Herunder: Hvad er formålet med, og hvor hensigtsmæssig er den organisation, som løser opgaven?	Kap. II, pkt. 15-20
2. Har Trafikstyrelsen i udbudsbetingelser og/eller indgåelse af kontrakt stillet krav til operatørens overskudsgrad – og er det et relevant krav?	Kap. IV, pkt. 81-84
3. Har Trafikstyrelsen fulgt Rigsrevisionens 4 anbefalinger om gennemførelse af udbud, jf. beretning nr. 10/04 om Trafikministeriets håndtering af kontrakten med ARRIVA?	Kap. IV, pkt. 85-89
4. Hvordan har Trafikstyrelsen gennem det aftalte bods-/bonussystem sikret sig, at operatøren har en tilstrækkelig økonomisk tilskyndelse til at leve op til de væsentligste krav til den udbudte ydelse?	Kap. IV, pkt. 90-91
5a. Hvilke metoder bygger bods-/bonussystemet på, og er opgørelserne af rettidighed og kundetilfredshed pålidelige?	Kap. IV, pkt. 92-98
5b. I den forbindelse ønskes undersøgt, hvem der har ansvaret for den væsentlige forskel på DSBFirsts kontraktlige kvalitet og den kundeoplevede kvalitet.	Kap. V, pkt. 135-136
6. Indebærer det en konkurrencemæssig fordel for DSBFirst, at DSB er leverandør af kapaciteten i form af togsæt?	Kap. IV, pkt. 99
7. Betyder indsættelsen af 10 ekstra togsæt i 2010, at DSBFirst har afgivet et ringere tilbud om kapacitet end de øvrige operatører? Hvem står for vedligeholdelsen af de 10 togsæt?	Kap. IV, pkt. 100-102
8. Hvordan sikrer Trafikstyrelsen gennem udbud og kontrakt, at der leves op til de konkurrenceretlige krav, så det fx ikke er muligt for den valgte operatør – DSBFirst – at belaste DSB eller staten med et eventuelt underskud på Øresundstrafikken?	Kap. IV, pkt. 104-105

8. Formålet med undersøgelsen er at give et overblik over DSBFirsts økonomi og udbuddet af Kystbanen og besvare Statsrevisorernes 8 spørgsmål herom. Formålet er undersøgt ved at besvare følgende 3 spørgsmål:

- Hvordan har økonomien i DSBFirst udviklet sig?
- Hvordan blev udbuddet af og tilsynet med Kystbanen tilrettelagt?
- Hvordan har rettidigheden på Kystbanen udviklet sig?

UNDERSØGELSENS HOVEDKONKLUSION

DSBFirst begyndte primo januar 2009 at køre togtrafik på Kystbanen og over Øresund.

Revisionen for 2010 viste, at der kunne sættes væsentlige spørgsmålstegn ved DSBFirsts økonomiske udvikling.

Rigsrevisionen og DSB's øvrige eksterne revisorer tog forbehold i erklæringen vedrørende den udførte forvaltningsrevision på DSB's koncern- og årsregnskab for 2010. Forbeholdet handlede om, at DSB's håndtering af samhandlen med DSBFirst og overdragelsen af vedligeholdelsen af togsæt på Helgoland ikke var sket med tilstrækkelig forståelse og behørig hensyntagen til de særlige krav, der er for DSB's konkurrenceudsatte aktiviteter.

DSB fastholdt på dette tidspunkt over for både Transportministeriet og revisorerne, at den økonomiske udvikling i DSBFirst var tilfredsstillende.

På vegne af Transportministeriet undersøgte Kammeradvokaten statsstøtteretlige problemstillinger i tilknytning til samhandlen mellem DSB og DSBFirst og overdragelsen af vedligeholdelsen af togsæt på Helgoland. Kammeradvokatens vurdering var i forlængelse af revisorerne vurdering, at gældende retningslinjer for transaktioner mellem DSB og DSB's konkurrenceudsatte aktiviteter ikke var overholdt. Kammeradvokaten vurderede endvidere, at der på 3 punkter (en mellemregning mellem DSB og DSBFirst, forrentning af mellemregningen og Helgoland-transaktionen) var tale om statsstøtte eller mulig statsstøtte, som krævede Europa-Kommissionens inddragelse.

DSB valgte på den baggrund at genåbne regnskabet for 2010 og foretage betydelige nedskrivninger og hensættelser i koncern- og årsregnskabet for 2010.

Herefter tog Rigsrevisionen og DSB's øvrige eksterne revisorer i erklæringen vedrørende DSB's koncern- og årsregnskab for 2010 forbehold for regnskabets fuldstændighed og størrelsen af de indregnede nedskrivninger og hensættelser til tab vedrørende DSBFirst. Endvidere blev forbeholdet vedrørende samhandlen og vedligeholdelsen af togsæt på Helgoland fastholdt.

En efterfølgende fremskrivning viste, at DSBFirst i kontraktperioden ville oparbejde et betydeligt underskud i størrelsesordenen op til 1,5 mia. kr.

DSB besluttede efter forhandling med de svenske trafikmyndigheder og på baggrund af en samlet vurdering af de økonomiske forhold i DSBFirst, at DSBFirst Sverige AB i december 2011 stopper med at køre togtrafik i Sverige.

Revisionen af DSB's koncern- og årsregnskab udføres af de eksterne revisorer (Rigsrevisionen, KPMG og Deloitte) og DSB's interne revision.

Revisionen af DSB-Firsts danske og svenske selskaber udføres af KPMG.

Samhandel er handel mellem 2 virksomheder inden for samme koncern.

Helgoland-transaktionen er overdragelsen af vedligeholdelsesaktiviteterne fra DSBFirst.

Det økonomiske mellemværende i forbindelse med samhandel mellem DSB og DSB-First posteres og modregnes på en mellemregningskonto.

Hovedkonklusionen er baseret på følgende:

Økonomien i DSBFirst

DSBFirsts tilbudsøkonomi var baseret på at udvise et mindre overskud og var derfor følsom over for selv mindre ændringer i omkostninger og indtægter. DSBFirsts tilbud blev vurderet til at være ambitiøst, men ikke urealistisk lavt.

DSBFirst udvidede efterfølgende sine aktiviteter og styrede ikke efter det oprindelige tilbudsbudget. DSBFirsts økonomi blev efter driftsstart belastet af væsentligt stigende omkostninger. Økonomistyringen i DSBFirst var yderst mangelfuld og sikrede ikke et gennemsigtigt grundlag for at følge selskabets økonomiske udvikling.

DSB's håndtering af samhandlen med DSBFirst og overdragelsen af vedligeholdelsen af togsæt på Helgoland skete ikke med tilstrækkelig forståelse for og behørig hensyntagen til de særlige krav, der er for DSB's konkurrenceudsatte aktiviteter.

Det økonomiske resultat for DSBFirst Sverige AB og DSBFirst Danmark A/S blev forværret fra et mindre underskud i 2009 til et betydeligt underskud i 2010. DSB besluttede efter forhandling med de svenske trafikmyndigheder og på baggrund af en samlet vurdering af de økonomiske forhold i DSBFirst, at DSBFirst Sverige AB i december 2011 stopper med at køre togtrafik i Sverige.

Tilbudsbudget

- Transportministeriet vurderede, at DSBFirsts tilbudsbudget indeholdt ambitiøse forudsætninger, men at det var realistisk. Danske og svenske klageinstanser vurderede efterfølgende på linje hermed, at tilbuddet ikke var urealistisk lavt.

Økonomistyring

- Tilbudsbudgettet indeholdt togdrift og tilhørende vedligeholdelse af de 20 IR4-togsæt og 23 Øresundstogsæt, som DSBFirst anvender på Kystbanen. DSBFirst fik efterfølgende bl.a. opgaven med at vedligeholde DSB's øvrige 24 IR4-togsæt. Tilbudsbudgettet lå ikke til grund for den økonomiske styring.
- DSBFirsts økonomi blev efter driftsstart negativt påvirket af væsentlige meromkostninger til personale og togvedligeholdelse og af mindreindtægter fra bonusaftaler.
- DSBFirst fik mindre tid end forudsat i tilbuddet til at forberede sig på driftsstart, hvilket satte den organisatoriske opbygning under pres.
- DSBFirst havde til brug for økonomistyringen problemer med at skaffe sikre data om fx personaleforbrug og lønudvikling. Herudover indeholdt økonomirapporteringen fx ikke tilstrækkelige oplysninger om baggrunden for gældsudviklingen, ligesom der manglede oplysninger om dækningsbidrag fordelt på strækningerne i Danmark og i Sverige.

Øresundstog er elektriske tog, som kan anvendes til kørsel på Kystbanen, over Øresund og i Sverige, da de er udrustet med et dansk-svensk ATC-system (togkontrolsystem).

IR4-tog er elektriske tog, som kun kører i det danske elektrificerede jernbanenet, da de ikke er udrustet med teknisk udstyr til kørsel over Øresund og i Sverige.

Dækningsbidrag er det bidrag, som indtjeningen fra en vare kan give til dækning af virksomhedens faste omkostninger.

Samhandel

- Værkstedsfaciliteterne Helgoland, som ligger ved Svanemøllen Station i København, bliver brugt til vedligeholdelse og klargøring af Øresundstogsæt og IR4-togsæt. I 2009 overtog DSBFirst vederlagsfrit vedligeholdelsesaktiviteterne af tog på Helgoland fra DSB og solgte dem videre til DSB Vedligehold A/S ultimo 2010 for 80 mio. kr.
- Rigsrevisionen og DSB's øvrige eksterne revisorer tog i marts 2011 forbehold i erklæringen vedrørende den udførte forvaltningsrevision på DSB's koncern- og årsregnskab for 2010. Forbeholdet handlede om, at DSB's håndtering af samhandlen med DSBFirst og overdragelsen af vedligeholdelsen af togsæt på Helgoland ikke var sket med tilstrækkelig forståelse og behørig hensyntagen til de særlige krav, der er for DSB's konkurrenceudsatte aktiviteter.
- Transportministeriet orienterede i marts 2011 Europa-Kommissionen om en mulig statsstøttesag i forhold til de konkurrenceudsatte aktiviteter. Europa-Kommissionen har i første omgang taget orienteringen til efterretning.
- DSB har ultimo august 2011 besluttet at korrigere prisen for overdragelsen af vedligeholdelsen af togsæt på Helgoland fra 80 mio. kr. til 40 mio. kr. Rigsrevisionen vurderer, at dette vil have betydning for Transportministeriets og Kammeradvokatens videre behandling af sagen i relation til Europa-Kommissionen.
- Rigsrevisionen har efter forbeholdet foretaget en gennemgang af samhandlen om prisen på vedligeholdelse og tilbageleje af IR4-togsæt. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at DSB ikke efterkalkulerede, om prisen for DSBFirsts vedligeholdelse af DSB's 24 IR4-togsæt var som forudsat. Undersøgelsen har videre vist, at DSB tilbagelejede IR4-togsæt fra DSBFirst, som dog skulle stilles økonomisk uændret ved tilbagelejen. DSBFirst kan opkræve betaling fra DSB, som skal dække meromkostninger ved tilbagelejen. DSB betalte DSBFirst, selv om der ikke forelå dokumentation for DSBFirsts meromkostninger i forbindelse med tilbagelejen. Det kan derfor ikke vurderes, om DSBFirst i 2010 blev stillet økonomisk uændret i forbindelse med tilbagelejen.
- DSB iværksatte primo april 2011 et samhandelsprojekt for at følge op på, udrede og fjerne årsagerne til, at DSB's eksterne revisorer i marts 2011 tog forbehold i erklæringen vedrørende den udførte forvaltningsrevision.

Økonomisk resultat

- Det foreløbige samlede resultat i 2010 for DSBFirst Sverige AB blev et underskud på ca. 388 mio. svenske kr. (ca. 318 mio. danske kr.) efter skat, hvorefter der var en negativ egenkapital på ca. 369 mio. svenske kr. (ca. 302 mio. danske kr.). DSB-First Sverige AB stopper sine aktiviteter i december 2011, fordi DSB samlet har vurderet, at trafikken ikke er rentabel.
- Det samlede resultat i 2010 for DSBFirst Danmark A/S blev et underskud på ca. 270 mio. kr. efter skat, hvorefter der var en negativ egenkapital på ca. 191 mio. kr. Resultatet skyldtes i væsentlig grad tab på tilgodehavender hos DSBFirst Sverige AB.

Statsstøtte

Hvis en virksomhed modtager statslige midler, må den almindeligvis kun handle med søster-/datterselskaber, hvis det foregår på markedsvilkår. Ellers kan der være tale om ulovlig statsstøtte. Det er Europa-Kommissionen, der afgør, om statsstøtten er uforenlig med fællesskabsretten.

Trafikstyrelsens trafikkontrakt med DSB-First om togtrafik på Kystbanen og over Øresund fremgår af hovedkontrakten mellem Trafikstyrelsen og Kystbanen A/S om passagertrafik udført som offentlig service.

- DSB genåbnede i april 2011 sit årsregnskab for 2010 og nedjusterede resultatet for 2010 med 725 mio. kr. til et underskud på 551 mio. kr. før skat for at kunne imødegå eventuelle tab på trafikkontrakter og tilbagebetalingskrav i forbindelse med statsstøtte mv. Opgørelsen af hensættelsen på 725 mio. kr. er forbundet med væsentlig usikkerhed og kan ikke opgøres endeligt endnu, men DSB forventer, at det hensatte beløb bliver 200-250 mio. kr. mindre som følge af aftalen med de svenske trafikmyndigheder om DSBFirst Sverige AB. Rigsrevisionen og DSB's øvrige revisorer tog herefter forbehold for fuldstændigheden og størrelsen af de indregnede nedskrivninger og hensættelser til tab vedrørende DSBFirst ApS, DSBFirst Danmark A/S og DSBFirst Sverige AB i erklæringen vedrørende DSB's koncern- og årsregnskab for 2010.

Udbud og tilsyn

Trafikstyrelsens opgave er at forestå udbud af togtrafik og føre tilsyn med, at trafikkontrakten med DSBFirst bliver overholdt.

Trafikstyrelsen har fulgt Rigsrevisionens anbefalinger fra 2005 om gennemførelse af udbud og har etableret et tilstrækkeligt og pålideligt bods-/bonussystem, der sikrer, at DSBFirst har en økonomisk tilskyndelse til at leve op til de væsentligste krav til den udbudte ydelse.

Transportministeriets opgave er at føre tilsyn og kontrol med DSB. Frem til foråret 2011 modtog ministeriet ikke dækkende oplysninger om udviklingen i DSB-Firsts økonomi. Transportministeriet har udført et tilfredsstillende tilsyn på baggrund af de oplysninger, som DSB har givet ministeriet om økonomien i DSB-First.

Trafikstyrelsens opgaver

- Trafikstyrelsen, som forestod udbuddet af Kystbanen, stillede ikke krav til operatørens overskudsgrad i udbudsbetingelserne eller i trafikkontrakten, fordi styrelsen i forvejen vurderede, om tilbudsgiver havde en tilstrækkelig økonomisk og teknisk kapacitet til at løfte opgaven. Det var derimod relevant for tilbudsgiver selv at fastlægge en ønsket overskudsgrad, og tilbudsgiver kunne vælge at give et strategisk tilbud med en lav overskudsgrad. Det gælder dog for DSB, at investeringer i Danmark skal give overskud hen over kontraktperioden, mens overskudsgraden mindst skal være 5 % for investeringer i Sverige.

Transportministeriets opgaver

- Transportministeriet fører som ejer tilsyn og kontrol med, at DSB overholder kravene i de konkurrenceretlige vilkår.
- DSB har ikke givet Transportministeriet dækkende oplysninger om DSBFirsts økonomi. Ministeriet har siden april 2010 gentagne gange anmodet DSB om at forbedre det materiale, som ministeriet anvender for at følge lønsomheden i DSB. Ministeriet reagerede aktivt og vedholdende i sit tilsyn med henblik på at få korrekte oplysninger om DSBFirsts økonomi.

Kystbanens rettidighed

Udviklingen i rettidigheden på Kystbanen har været særdeles utilfredsstillende.

De politiske forligsparter bag udbuddet af Kystbanen havde en forventning om, at rettidigheden ville blive forbedret i forhold til 91,6 %, som var gennemsnittet for perioden 2003-2004.

Køreplanen, der lå til grund for udbuddet, var ambitiøs, bl.a. fordi antallet af togafgange på strækningen var sat højt. Køreplanen blev på grund af den dårlige rettidighed ændret fra august 2010. Bl.a. blev antallet af togafgange til og fra Helsingør i myldretiden reduceret.

Udbudskøreplanen

- Trafikstyrelsen oplyste i 2004 til forligsparterne bag trafikaftalen om udbuddet, at udbuddet af Kystbanen ville gøre det muligt at forbedre rettidigheden, som i perioden 2003-2004 gennemsnitligt udgjorde 91,6 %, baseret på, om tog kommer mere end 5,59 minutter for sent.
- Antallet af togafgange i myldretiden var sat højt i udbudskøreplanen. Transportministeriet havde ikke klart fordelt ansvaret for udbudskøreplanen mellem Trafikstyrelsen og Banedanmark. Fra 2010 er det Banedanmarks ansvar at udarbejde og godkende køreplaner i forbindelse med udbud.

Udviklingen i rettidigheden

- Kystbanens rettidighed udgjorde i gennemsnit ca. 85 % i perioden 2009-2010, baseret på, om tog kommer mere end 5,59 minutter for sent. Rettidigheden lå dermed lavere end gennemsnittet på 91,6 % i perioden 2003-2004.
- I 2010 blev der indgået en politisk aftale om, at rettidigheden skulle forbedres, bl.a. ved at reducere antallet af togafgange i myldretiden til og fra Helsingør. Målsætningen var en rettidighed på mindst 90 % inden udgangen af 2010, baseret på, om tog kommer mere end 4,59 minutter for sent. Rettidigheden udgjorde 80,2 % i 2010 og 85,6 % i 1. halvår 2011.

II. Indledning

A. Baggrund

9. Denne beretning handler om DSBFirsts økonomi og udbuddet af togtrafikken på Kystbanen og over Øresund.

10. DSB betjente Kystbanen til og med den 10. januar 2009, hvorefter DSBFirst efter udbud overtog togdriften. DSBFirst vandt også udbuddet på den svenske side af Øresund. DSBFirst er ejet af DSB og FirstGroup Plc.

11. Statsrevisorerne anmodede i december 2009 Rigsrevisionen om et notat, som skulle besvare 7 spørgsmål i tilknytning til udbuddet af Kystbanen. I rigsrevisors notat til Statsrevisorerne af 19. februar 2010 om tilrettelæggelsen af en større undersøgelse af Trafikstyrelsen, DSBFirst og kontrakten om Øresundstrafikken/Kystbanen fremgår det, at Statsrevisorerne 7 spørgsmål bedst kunne besvares som led i en større undersøgelse af udbuddet af Kystbanen og kontrakten mellem Trafikstyrelsen og DSBFirst.

Statsrevisorerne tiltrådte notatet i marts 2010 og stillede i forbindelse med behandlingen af notatet 2 supplerende spørgsmål til undersøgelsen. Det ene indgår i undersøgelsen som spørgsmål nr. 1. Det andet spørgsmål handlede om Rigsrevisionens mulighed for at samarbejde med den svenske rigsrevision om relevante aspekter i undersøgelsen. Den svenske rigsrevision har ikke mandat til at undersøge den svenske del af Øresundstrafikken, og et samarbejde har derfor ikke været aktuelt.

Statsrevisorerne spørgsmål findes på side 2 i introduktionen med henvisning til de specifikke kapitler og punkter i beretningen, hvor Statsrevisorerne spørgsmål bliver besvaret.

12. Rigsrevisionen igangsatte undersøgelsen i april 2010. Udviklingen i forholdene omkring DSBFirst har imidlertid bevirket, at undersøgelsen efter aftale med Statsrevisorerne inddrager yderligere forhold og dermed har fået et bredere perspektiv end oprindeligt planlagt.

13. I november 2003 blev der indgået en politisk aftale, der fastlagde, at 1/3 af DSB's forhandlede trafik for fjern- og regionaltog skulle udbydes inden 2014. I november 2004 blev det politisk besluttet at bringe togtrafikken på Kystbanen i udbud. Beslutningen blev truffet med baggrund i Trafikstyrelsens rapport "Udbud af togtrafik – beslutningsgrundlag" og opfølgingsmateriale, der fastslog, at rettidigheden kunne forbedres ved et udbud.

Det fremgår af Akt 13 17/8 2006, at hensigten med udbuddet af Kystbanen var at afprøve mulighederne for lavere omkostninger og/eller højere service ved at udsætte DSB's trafik for konkurrence. Trafikstyrelsen – som bl.a. forestår udbud af togtrafik og valg af togoperatør – udarbejdede i perioden 2004-2007 det tekniske og juridiske grundlag for udbuddet og indgik i januar 2008 en kontrakt med DSBFirst om driften af Kystbanen.

Efter driftsstarten oplevede passagererne problemer med forsinkelser og aflyste tog. Derfor indgik de politiske forligsparter bag udbuddet i april 2010 en aftale om, at DSB's køreplan for 2005 (med små justeringer) skulle genindføres fra august 2010. Herved skulle rettidigheden udgøre mindst 90 % inden udgangen af 2010, svarende til en stigning på 10 procentpoint i forhold til rettidigheden i 2009 (opgjort ved rettidighedskriteriet på 4,59 minutter).

14. Den udbudte danske trafik på Kystbanen og over Øresund udgør 10 % af DSB's trafik i Danmark, svarende til ca. 4,8 mio. togkilometer årligt, og berører ca. 20 mio. passagerer årligt.

15. Organiseringen af DSB er reguleret i jernbaneloven, DSB-loven, DSB's vedtægter, DSB's regnskabsreglement, "Konkurrenceretlige vilkår for DSB" og Akt 181 25/6 2002. Reglerne danner rammen for driften af DSB og skal derudover bl.a. skabe mulighed for, at DSB kan deltage på lige vilkår med andre jernbanevirksomheder i udbud, og at DSB kan byde på opgaver i udlandet. De skal også sikre, at der ikke sker ulovlig statsstøtte, og at DSB's datterselskaber ikke stilles bedre end andre jernbanevirksomheder, fx i kraft af det rullende materiel, som DSB råder over.

16. Transportministeriet fastlægger de konkurrenceretlige vilkår og et regnskabsreglement for DSB. Ministeriet fører som ejer tilsyn med DSB og skal kontrollere, at DSB overholder de konkurrenceretlige vilkår, fx i forbindelse med tilbudsgivning. DSB's bestyrelse og direktion er ansvarlige for, at de forretningsmæssige dispositioner overholder de konkurrenceretlige vilkår og regnskabsreglementet.

17. DSB kan oprette datterselskaber i Danmark, og DSB's aktiviteter i udlandet skal i henhold til DSB-lovens § 5 placeres i særskilte selskaber med begrænset hæftelse. Det gælder for aktiviteter i udlandet, herunder Sverige, at hvor DSB investerer og stiller garantier mv. på over 350 mio. kr., er der krav om deltagelse fra én eller flere partnere, som deltager med en samlet andel på mindst 24 % af garantien. Ud over DSB deltog FirstGroup Plc. i investeringen.

18. DSB stiftede 2 budselskaber primo 2006 (Kystbanen A/S og Øresundstrafiken AB) for at byde på togtrafikken på henholdsvis den danske og svenske side af Øresund. Baggrunden for etablering af de 2 budselskaber var Trafikstyrelsens krav om, at det danske budselskab skulle organiseres i eget selskab med dansk jernbanelicens og jernbanesikkerhedscertifikat.

I 2008 blev det danske budselskabs navn ændret fra Kystbanen A/S til DSBFirst Danmark A/S, mens det svenske budselskabs navn blev ændret fra Øresundstrafiken AB til DSBFirst Sverige AB.

Jernbaneloven

Lov nr. 289 af 18. maj 1998 om jernbanevirksomhed m.v. med senere ændringer.

DSB-loven

Lov nr. 485 af 1. juli 1998 om den selvstændige offentlige virksomhed DSB og om DSB S-tog A/S med senere ændringer.

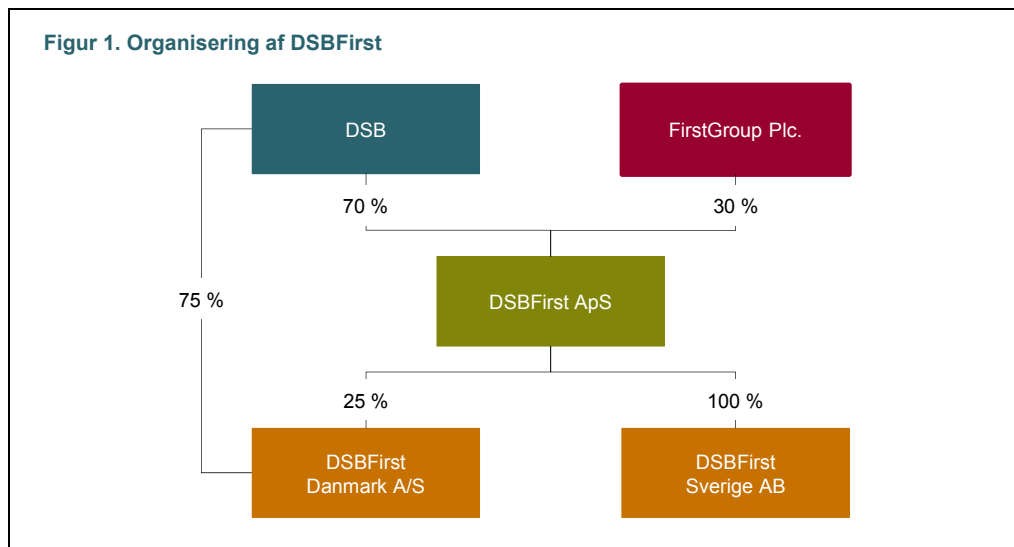
Akt 181 25/6 2002 om DSB, ændring af beløbsgrænse for Finansudvalgets godkendelse af investeringer for så vidt angår bud på udførelse af jernbanetrafik som offentlig service i udlandet.

Statsrevisorernes spørgsmål nr. 1

En beskrivelse og vurdering af det organisatoriske setup omkring afvikling af Øresundstrafikken. Herunder: Hvad er formålet med, og hvor hensigtsmæssig er den organisation, som løser opgaven?

Besvarelsen fremgår af pkt. 15-20.

Figur 1 viser, hvordan DSBFirst er organiseret.



Figur 1 viser, at DSB direkte ejer 75 % af DSBFirst Danmark A/S, mens de resterende 25 % af aktierne ejes direkte af DSBFirst ApS. DSB ejer 70 % af DSBFirst ApS, mens FirstGroup Plc. ejer 30 % af DSBFirst ApS. DSBFirst ApS ejer 100 % af DSBFirst Sverige AB.

DSBFirst Danmark A/S betjener Kystbanen, mens DSBFirst Sverige AB indtil december 2011 betjener den svenske del af Øresundstrafikken.

19. DSB søgte med den valgte organisering at opnå en klar definition af samarbejdet og ansvarsfordelingen mellem DSB og dets datterselskaber i relation til de enkelte driftsopgaver.

20. Formålet med organiseringen af DSBFirst var at overholde de rammer for DSB, der er fastsat i fx vedtægterne, regnskabsreglementet og de konkurrenceretlige vilkår, herunder ved udbud af togtrafik i Sverige, og udbudsmyndighedernes krav. Organiseringen var således hensigtsmæssig, da den indfrie de forudsatte formål og de opstillede myndighedskrav.

B. Formål, afgrænsning og metode

Formål

21. Formålet med undersøgelsen er at give et overblik over DSBFirsts økonomi og udbuddet af Kystbanen og besvare Statsrevisorernes 8 spørgsmål herom. Formålet er undersøgt ved at besvare følgende 3 spørgsmål:

- Hvordan har økonomien i DSBFirst udviklet sig?
- Hvordan blev udbuddet af og tilsynet med Kystbanen tilrettelagt?
- Hvordan har rettidigheden på Kystbanen udviklet sig?

Afgrænsning

22. Undersøgelsen omfatter Transportministeriet, Trafikstyrelsen, Banedanmark, DSB og DSBFirst. Rigsrevisionen har undersøgt DSBFirsts økonomi, Transportministeriets og Trafikstyrelsens opgaver og udviklingen i Kystbanens rettidighed. Undersøgelsen omfatter perioden fra 2004, hvor den politiske beslutning om at sende Kystbanen i udbud blev truffet, til august 2011.

23. Rigsrevisionen har ikke særskilt undersøgt forhold, som Klagenævnet for Udbud allerede har udtalt sig om, og forhold i tilknytning til det svenske udbud.

Rettidighed er et udtryk for tog til tiden.

Operatørrettidighed er operatørens andel af ansvaret for togenes rettidighed.

Dårlig rettidighed kan fx også skyldes skinnede og vejrmæssige forhold.

Metode

24. Rigsrevisionen har holdt møder med og gennemgået materiale fra Transportministeriet, Trafikstyrelsen, Banedanmark, DSB og DSBFirst.

Materialet fra Transportministeriet har bl.a. omfattet aktstykker, sager om udbuddet af Kystbanen samt referater og notater fra transportministerens møder med DSB. Materialet fra Trafikstyrelsen har bl.a. omfattet udbudsmateriale og kontrakt med DSBFirst. Materialet fra DSB og DSBFirst har bl.a. omfattet kontrakter mellem DSB og DSBFirst, bestyrelsesreferater, organisationsbeskrivelser, økonomirapporter, konsulentrapporter, breve til direktioner og bestyrelser, mødereferater og risikoreporter.

Undersøgelsen bygger på materiale fra revisionen af DSB's og DSBFirst's årsregnskaber i 2009 og 2010. Revisionen af samhandlen mellem DSB og DSBFirst er sket i et samarbejde mellem DSB's interne revision og de eksterne revisorer. Revisionen af regnskaberne for DSBFirst er gennemført af KPMG. Rigsrevisionen har samarbejdet og været i dialog med KPMG om analyserne af den økonomiske udvikling i DSBFirst, herunder rapporten "Analyse af økonomien i DSBFirst Øresund" af 17. juni 2011, og har haft adgang til det samme materiale.

25. Beretningen har i udkast været forelagt Transportministeriet og DSB, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er indarbejdet i beretningen.

26. Bilag 1 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

III. Økonomien i DSBFirst

DSBFirsts tilbudsøkonomi var baseret på at udvise et mindre overskud og var derfor følsom over for selv mindre ændringer i omkostninger og indtægter. DSBFirsts tilbud blev vurderet til at være ambitiøst, men ikke urealistisk lavt.

DSBFirst udvidede efterfølgende sine aktiviteter og styrede ikke efter det oprindelige tilbudsbudget. DSBFirsts økonomi blev efter driftsstart belastet af væsentligt stigende omkostninger. Økonomistyringen i DSBFirst var yderst mangelfuld og sikrede ikke et gennemsigtigt grundlag for at følge selskabets økonomiske udvikling.

DSB's håndtering af samhandlen med DSBFirst og overdragelsen af vedligeholdelsen af togsæt på Helgoland skete ikke med tilstrækkelig forståelse for og behørig hensyntagen til de særlige krav, der er for DSB's konkurrenceudsatte aktiviteter.

Det økonomiske resultat for DSBFirst Sverige AB og DSBFirst Danmark A/S blev forværret fra et mindre underskud i 2009 til et betydeligt underskud i 2010. DSB besluttede efter forhandling med de svenske trafikmyndigheder og på baggrund af en samlet vurdering af de økonomiske forhold i DSBFirst, at DSBFirst Sverige AB i december 2011 stopper med at køre togtrafik i Sverige.

A. Tilbudsbudget

27. Rigsrevisionens undersøgelse af DSBFirsts tilbudsbudget har vist følgende:

- Transportministeriet vurderede, at DSBFirsts tilbudsbudget indeholdt ambitiøse forudsætninger, men at det var realistisk. Danske og svenske klageinstanser vurderede efterfølgende på linje hermed, at tilbuddet ikke var urealistisk lavt.

28. DSB afgav sammen med FirstGroup Plc. et tilbud på driften af Kystbanen og den svenske del af Øresundstrafikken. Tilbuddet opererede med et mindre overskud.

29. Transportministeriet bad – som led i ministeriets tilsyn med DSB – KPMG om at foretage en stikprøvevis kontrol af DSB's tilbud på Kystbanen og den svenske del af Øresundstrafikken, da KPMG allerede indgik i DSB's arbejde med at kvalitetssikre DSB's tilbudsgivning. Formålet var at vurdere, om DSB overholdt reglerne i regnskabsreglementet, de konkurrenceretlige vilkår og reglerne for DSB's deltagelse i udbudsforretninger i udlandet.

KPMG konkluderede samlet i en erklæring, at budgetterne var udarbejdet på grundlag af de opstillede forudsætninger og i overensstemmelse med DSB's regnskabspraksis.

KPMG udarbejdede også et uddybende notat til Transportministeriet. Ministeriet fandt ved sin gennemgang af notatet, at tilbudsbudgettets forudsætninger om bonus og besparelser, bl.a. ved nedbringelse af sygefravær, var ambitiøse, men ministeriet blev ikke i forbindelse med gennemgangen af KPMG's arbejde opmærksom på forhold, som kunne tyde på, at der var tale om en urealistisk budgetlægning ved tilbudsafgivelsen.

Ministeriet vurderede på den baggrund, at DSB i forbindelse med Trafikstyrelsens og Skånetrafikens aktuelle udbud ikke havde afgivet tilbud, som var i modstrid med reglerne.

30. Efter at DSBFirst vandt udbuddet af Kystbanen, behandlede Klagenævnet for Udbud en klage over udbuddet. Klageren nedlagde en række påstande om, at Trafikstyrelsen havde handlet i strid med fællesskabsretten og burde have afvist tilbuddet fra DSBFirst. Påstandene drejede sig bl.a. om, at Trafikstyrelsen havde handlet i strid med EU-udbudsreglerne ved ikke tilstrækkeligt at have undersøgt, om det skyldtes ulovlig statsstøtte fra den danske stat til DSB, at DSBFirst kunne afgive et tilbud, der var urealistisk lavt. Trafikstyrelsen gjorde bl.a. gældende, at tilbuddet fra DSBFirst ikke var et unormalt lavt tilbud. Klagenævnet for Udbud tog i sin kendelse af 7. november 2007 stilling til klagerens påstande, og klagen blev ikke taget til følge.

31. Der blev tilsvarende rejst en klagesag over tilbuddet på den svenske del af Øresundstrafikken. Denne klage blev ligeledes afvist, men da sagen havde opsættende virkning, blev trafikkontrakterne først underskrevet med ca. ½ års forsinkelse i januar 2008. DSBFirsts forberedelsesperiode blev derved reduceret fra de oprindeligt forudsatte 18 måneder til 12 måneder.

B. Økonomistyring

32. Rigsrevisionens undersøgelse af økonomistyringen i DSBFirst har vist følgende:

- Tilbudsbudgettet indeholdt togdrift og tilhørende vedligeholdelse af de 20 IR4-togsæt og 23 Øresundstogsæt, som DSBFirst anvender på Kystbanen. DSBFirst fik efterfølgende bl.a. opgaven med at vedligeholde DSB's øvrige 24 IR4-togsæt. Tilbudsbudgettet lå ikke til grund for den økonomiske styring.
- DSBFirsts økonomi blev efter driftsstart negativt påvirket af væsentlige meromkostninger til personale og togvedligeholdelse og af mindreindtægter fra bonusaftaler.
- DSBFirst fik mindre tid end forudsat i tilbuddet til at forberede sig på driftsstart, hvilket satte den organisatoriske opbygning under pres.
- DSBFirst havde til brug for økonomistyringen problemer med at skaffe sikre data om fx personaleforbrug og lønudvikling. Herudover indeholdt økonomirapporteringen fx ikke tilstrækkelige oplysninger om baggrunden for gældsudviklingen, ligesom der manglede oplysninger om dækningsbidrag fordelt på strækningerne i Danmark og i Sverige.

33. DSB's eksterne revisorer anførte i revisionsprotokollatet af 24. marts 2010 vedrørende DSB's årsregnskab for 2009, at DSBFirst havde haft udfordringer med dokumentationen i forbindelse med regnskabsafslutningen for 2009. Revisorerne påpegede, at den fortsatte etablering af danske og udenlandske datterselskaber øgede behovet for etablering af skærpede procedurer for instruktion, rapportering og økonomistyring af datterselskaber. Det fremgik videre, at DSB's ledelse var opmærksom på dette og overvejede yderligere initiativer på området.

Skånetrafikken er ansvarlig for al offentlig trafik i Skåne og indgik kontrakt med DSBFirst om den svenske del af Øresundstrafikken.

Fællesskabsretten består af de grundlæggende traktater og bestemmelserne i de retsakter, som EU-institutionerne har vedtaget i forbindelse med anvendelsen af traktaterne.

34. Rigsrevisionen foretog i efteråret 2010 en gennemgang af regnskabsmateriale og oplysninger til DSBFirsts bestyrelse. Det fremgik af materialet, at den samlede kortfristede gæld samt lån og andre forpligtelser udgjorde ca. 209 mio. kr. Den kortfristede gæld alene udgjorde ca. 125 mio. kr. og blev planlagt afviklet i 2013, mens lån og andre forpligtelser forventedes at udgøre ca. 84 mio. kr. ved udgangen af trafikkontraktperioden i 2017. Det fremgik ikke af materialet, hvilke aktiviteter der dannede grundlag for den stigende gæld. Ligeledes fremgik det ikke, hvordan den kortfristede gæld kunne afvikles i 2013, og hvordan lån og andre forpligtelser kunne reduceres og helt indfries ved udgangen af trafikkontraktperioden.

35. Rigsrevisionens gennemgang af rapporteringer til henholdsvis DSBFirsts direktion og bestyrelse viste, at resultatopfølgningen ikke havde systematisk fokus på økonomiske problemområder på henholdsvis driftskonti- og likviditetskonti. Til brug for økonomistyringen var der endvidere ikke oplysninger om dækningsbidrag opdelt på Kystbanetrafikkontrakten i Danmark, Øresundstrafikkontrakten i Sverige og kontrakten med DSB om vedligeholdelse af IR4-tog, og det var derfor ikke muligt at følge op på økonomien på de enkelte strækninger og på salget til DSB.

36. KPMG analyserede økonomien i DSBFirst i forsommeren 2011 og afgav den 17. juni 2011 en rapport til Transportministeriet. Rigsrevisionen har samarbejdet og været i dialog med KPMG om analysen af den økonomiske udvikling i DSBFirst, herunder rapporten af 17. juni 2011, og har haft adgang til det samme materiale. Rigsrevisionen er enig i analysens resultater.

Analysen var opdelt i 2 delanalyser:

- en delanalyse af den realiserede økonomi for 2009 og 2010 sammenholdt med tilbudsbudgettet for det afgivne tilbud på Øresundstrafikken (efterkalkulation)
- en delanalyse af den fremskrevne økonomi for DSBFirst for perioden 2011-2017, som DSB havde udarbejdet.

Delanalyserne var baseret på samdrift mellem det danske og det svenske DSBFirst-selskab, ligesom det var i det oprindelige tilbudsbudget.

Til brug for analysen blev der opstillet et estimeret, nyt – og dermed korrigeret – tilbudsbudget for at skabe et sammenligneligt grundlag mellem tilbudsøkonomien og den realiserede økonomi. Korrektionerne til det oprindelige tilbudsbudget omfattede bl.a., at DSBFirst Danmark A/S fik driftsopgaven med vedligeholdelsen af 20 IR4-togsæt og 23 Øresundstogsæt, som DSBFirst anvender i Øresundstrafikken, og vedligeholdelsen af 24 IR4-togsæt, som DSB anvender i sin togdrift.

Analysen indeholdt de væsentligste forudsætninger fra tilbudsbudgettet, men omfattede ikke alle forudsætninger og mulige forklaringer på afvigelser mellem det oprindelige tilbudsbudget og den realiserede økonomi. KPMG's korrigerede tilbudsbudget var baseret på et skøn, da DSBFirsts økonomistyring ikke var tilrettelagt til at følge op på meromkostninger og merindtægter fra de nye driftsopgaver, fordi det oprindelige tilbudsbudget ikke lå til grund for den økonomiske styring.

37. DSBFirst styrede efter et budget, som forudsatte en mindre rentabel opstart, men til gengæld en mere rentabel udvikling fra 2011, end tilbudsbudgettet gjorde. Direktionens afrapportering til DSBFirsts bestyrelse viste frem til efteråret 2010, at resultatet før skat i store træk svarede til budgettet.

Analysen viste, at samhandlen med DSB og en skønsmæssig værdi af et krav mod de svenske trafikmyndigheder udgjorde et væsentligt bidrag til, at budgettet løbende blev opfyldt.

38. Analysen viste videre, at særligt meromkostninger til henholdsvis togvedligeholdelse på 112 mio. kr. og personale på 97 mio. kr. samt lavere indtægter fra bonus på 69 mio. kr. havde påvirket økonomien i DSBFirst negativt.

Meromkostningerne til togvedligeholdelse skyldtes bl.a., at de gennemsnitlige omkostninger blev højere end forudsat.

Meromkostningerne til personale skyldtes bl.a., at den årlige lønomkostning pr. medarbejder i DSBFirst i både 2009 og 2010 var mere end 20 % højere end i tilbudsbudgettet. Årsagen var bl.a., at mangel på personale i opstartsfasen blev dækket ved indlån fra DSB til en højere omkostning end forventet, og at mængden af overarbejde var større end forventet i tilbudsbudgettet.

DSBFirst havde lavere indtægter fra bonus i forhold til tilbudsbudgettet, hvor elementerne i bords-/bonussystemet i Sverige var suspenderet i trafikkontrakten, mens lavere indtægter i Danmark bl.a. skyldtes en ringere rettidighed end forventet.

39. Analysen viste endvidere, at der ikke var tilrettelagt en tilstrækkelig løbende økonomirapportering fra DSBFirst til DSB. Herudover betød den forkortede forberedelsesperiode på grund af klagesager, at DSBFirst og DSB fik problemer med at have økonomistyrings-systemer mv. på plads ved driftsstart, fx personalesystemer, og tilgængeligheden af data blev påvirket af dette. Dette medførte problemer i den løbende afrapportering med at fremskaffe valide data, fx over personaleforbrug og lønudvikling.

Der var skønnede meromkostninger på 42 mio. kr., bl.a. til udvikling af et produktionssystem, implementering af planlægningsværktøjer og assistance til økonomiafdelingen.

40. Analysen viste endelig, at der havde været problemer med likviditetsstyringen, idet en mellemregning mellem DSB og DSBFirst i DSB's favør voksede og fra primo 2010 oversteg de likvide beholdninger i DSBFirst. Der forelå ikke aftaler om afdrag på mellemregningen, og der var ikke procedurer for løbende afregning af mellemregningen. De facto-udlån (den del af mellemregningen, som overstiger sædvanlig leverandørkredit) udgjorde i gennemsnit ca. 58 mio. kr. i 2009 og ca. 242 mio. kr. i 2010.

Det er Rigsrevisionens samlede vurdering, at der var store problemer med økonomistyringen i DSBFirst, herunder dataregistrering og etablering af hensigtsmæssige systemer til opfølgning på den økonomiske udvikling.

C. Samhandel

41. Rigsrevisionens undersøgelse af DSBFirst's samhandel med DSB har vist følgende:

- Værkstedsfaciliteterne Helgoland, som ligger ved Svanemøllen Station i København, bliver brugt til vedligeholdelse og klargøring af Øresundstogsæt og IR4-togsæt. I 2009 overtog DSBFirst vederlagsfrit vedligeholdelsesaktiviteterne af tog på Helgoland fra DSB og solgte dem videre til DSB Vedligehold A/S ultimo 2010 for 80 mio. kr.
- Rigsrevisionen og DSB's øvrige eksterne revisorer tog i marts 2011 forbehold i erklæringen vedrørende den udførte forvaltningsrevision på DSB's koncern- og årsregnskab for 2010. Forbeholdet handlede om, at DSB's håndtering af samhandlen med DSBFirst og overdragelsen af vedligeholdelsen af togsæt på Helgoland ikke var sket med tilstrækkelig forståelse og behørig hensyntagen til de særlige krav, der er for DSB's konkurrenceudsatte aktiviteter.
- Transportministeriet orienterede i marts 2011 Europa-Kommissionen om en mulig statsstøttesag i forhold til de konkurrenceudsatte aktiviteter. Europa-Kommissionen har i første omgang taget orienteringen til efterretning.

- DSB har ultimo august 2011 besluttet at korrigere prisen for overdragelsen af vedligeholdelsen af togsæt på Helgoland fra 80 mio. kr. til 40 mio. kr. Rigsrevisionen vurderer, at dette vil have betydning for Transportministeriets og Kammeradvokatens videre behandling af sagen i relation til Europa-Kommissionen.
- Rigsrevisionen har efter forbeholdet foretaget en gennemgang af samhandlen om prisen på vedligeholdelse og tilbageleje af IR4-togsæt. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at DSB ikke efterkalkulerede, om prisen for DSBFirsts vedligeholdelse af DSB's 24 IR4-togsæt var som forudsat. Undersøgelsen har videre vist, at DSB tilbagelejede IR4-togsæt fra DSBFirst, som dog skulle stilles økonomisk uændret ved tilbagelejen. DSB-First kan opkræve betaling fra DSB, som skal dække meromkostninger ved tilbagelejen. DSB betalte DSBFirst, selv om der ikke forelå dokumentation for DSBFirsts meromkostninger i forbindelse med tilbagelejen. Det kan derfor ikke vurderes, om DSBFirst i 2010 blev stillet økonomisk uændret i forbindelse med tilbagelejen.
- DSB iværksatte primo april 2011 et samhandelsprojekt for at følge op på, udrede og fjerne årsagerne til, at DSB's eksterne revisorer i marts 2011 tog forbehold i erklæringen vedrørende den udførte forvaltningsrevision.

Baggrund for forbehold vedrørende den udførte forvaltningsrevision

42. Værkstedsfaciliteter på Helgoland ved Svanemøllen Station i København bliver brugt til vedligeholdelse og klargøring af Øresundstogsæt og IR4-togsæt. DSBFirst havde efter udbuddet af Kystbanen ret til at leje faciliteter af DSB til en pris fastsat af Trafikstyrelsen. DSB og DSBFirst indgik med virkning fra 2009 den aftale om leje af værkstedsfaciliteter på Helgoland, som var fastsat i udbudsmaterialet, så DSBFirst selv kunne vedligeholde de 20 IR4-togsæt og 23 Øresundstogsæt, som DSBFirst anvender i Øresundstrafikken.

DSBFirst og DSB aftalte også, at DSBFirst skulle vedligeholde DSB's 24 IR4-togsæt. Kontrakten om vedligeholdelse af de 24 IR4-togsæt løb til den 11. januar 2013, men kunne opsiges med 12 måneders varsel fra den 1. januar 2011. DSBFirst vedligeholdt derefter alle IR4-togsæt og Øresundstogsæt.

43. DSB oprettede DSB Vedligehold A/S med virkning fra den 1. januar 2011. Formålet var at styrke den forebyggende vedligeholdelse af DSB's tog ved at samle alle vedligeholdelsesaktiviteter i ét selskab.

DSB Vedligehold A/S skulle overtage vedligeholdelsen af DSB's egne 24 IR4-togsæt og vedligeholdelsen af de 20 IR4-togsæt og 23 Øresundstogsæt fra DSBFirst. Det ville herudover give DSBFirst mulighed for at fokusere på rollen som operatør og få kapitaliseret kontrakten i form af likviditet.

DSB Vedligehold A/S kunne have overtaget vedligeholdelsen af de 24 IR4-togsæt pr. 1. januar 2012, hvis DSB havde opsagt vedligeholdelseskontrakten 1. januar 2011, som kontrakten gav mulighed for. Hvis opsigelsen var sket på dette tidspunkt, havde der ikke været tale om overdragelse af en kontraktrettighed, og der ville ikke være grundlag for at kompensere DSBFirst for tab af en forventet indtægt. Det ville have betydet, at DSB's omkostninger til betaling af kontraktrettigheder til DSBFirst ville være bortfaldet, så DSB's eventuelle betalinger til DSBFirst ville være blevet betydeligt lavere end de 80 mio. kr., som DSB beregnede, at DSB Vedligehold A/S skulle betale til DSBFirst ved overtagelsen af vedligeholdelsesaktiviteterne.

DSB valgte imidlertid at lade kontrakten om de 24 IR4-togsæt indgå som en del af en samlet virksomhedsoverdragelse, der indeholdt overdragelse af kontraktrettigheder fra DSBFirst til DSB Vedligehold A/S fra 2011.

44. DSB forudsatte i sine beregninger af værdien af overdragelsen af kontraktrettigheder, at kontrakten ikke blev opsagt den 1. januar 2011. Forudsætningen var derimod, at kontrakten først udløb i 2017, selv om kontrakten kun løb frem til den 11. januar 2013. DSB forudsatte herved, at kontrakten om vedligeholdelse ville blive forlænget fra 2013 til DSB-Firsts trafikkontrakt med Trafikstyrelsen om Kystbanen udløb i 2015, og at den yderligere ville blive forlænget til 2017 i forbindelse med den option om forlængelse på 2 år af trafikkontrakten, som DSBFirst havde.

Beløbet på 80 mio. kr. bestod primært af betaling for kontraktrettighederne for vedligeholdelse af de 24 IR4-togsæt og skulle kompensere DSBFirst for mistede indtægter fra denne kontrakt. Herudover skulle DSBFirst kompenseres for den merpris, som DSBFirst fremover skulle betale for at få vedligeholdt kystbanetogene af DSB Vedligehold A/S frem for selv at udføre vedligeholdelse. Ved DSB's overdragelse af vedligeholdelsesaktiviteterne til DSBFirst i 2009 betalte DSBFirst ikke for værdien af retten til at vedligeholde DSB's 24 IR4-togsæt.

45. Rigsrevisionen tilkendegav i forbindelse med behandlingen af DSB's regnskab for 2010, at konstruktionen med en manglende opsigelse af vedligeholdelseskontrakten var forkert, og at der på den baggrund ikke var grundlag for at kompensere DSBFirst for tab af forventet indtægt. Rigsrevisionen fandt derfor ikke grund til at vurdere, om kompensationsbeløbet på 80 mio. kr. var korrekt.

DSB burde i stedet have opgjort værdien af overdragelsen af vedligeholdelsen af togsæt på Helgoland fra DSBFirst til DSB Vedligehold A/S med udgangspunkt i en opsigelse af kontrakten med 1 års varsel fra den 1. januar 2011.

De eksterne revisorerers samlede vurdering var, at DSB's håndtering af disse konkurrenceudsatte aktiviteter ikke var sket med behørig hensyntagen til de krav, der gælder for området.

DSB har ultimo august 2011 foretaget en ny beregning, hvorefter der tilbageføres 40 mio. kr. Rigsrevisionen har ikke på nuværende tidspunkt revideret dette.

46. Revisionen af DSB udføres i overensstemmelse med god offentlig revisionskik, jf. § 3 i lov om revisionen af statens regnskaber mv., hvor det vurderes, om der er taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af de midler og driften af de virksomheder, som er omfattet af regnskabet.

De eksterne revisorer tog i erklæringen om den udførte forvaltningsrevision af DSB's regnskaber for 2010 forbehold for, at DSB's forvaltning af samhandlen med DSBFirst og overdragelsen af vedligeholdelsen af togsæt på Helgoland i regnskabsåret 1. januar – 31. december 2010 var varetaget på en økonomisk hensigtsmæssig måde. Forbeholdet er gengivet i boks 1.

BOKS 1. FORBEHOLD I ERKLÆRINGEN VEDRØRENDE DEN UDFØRTE FORVALTNINGSREVISION

"Ved den udførte forvaltningsrevision er det vores opfattelse, at DSB's håndtering af samhandlen med DSBFirst og overdragelsen af vedligeholdelse af togsæt på Helgoland ikke er sket med tilstrækkelig forståelse og behørig hensyntagen til de særlige krav, der er for konkurrenceudsatte aktiviteter, herunder behovet for at udarbejde nødvendig dokumentation for transaktionerne forud for samhandlen. Vi skal særligt gøre opmærksom på overdragelsen af kontraktrettigheder om vedligeholdelse af togsæt på Helgoland fra DSBFirst til DSB Vedligehold A/S. Vi finder derfor, at det ikke kan dokumenteres, at DSB's håndtering af de konkurrenceudsatte aktiviteter har været korrekt.

På den baggrund tager vi forbehold for, at DSB's forvaltning af samhandlen med DSBFirst og overdragelsen af vedligeholdelse af togsæt på Helgoland i regnskabsåret 1. januar – 31. december 2010 er varetaget på en økonomisk hensigtsmæssig måde".

Overvejelser om mulig statsstøtte

47. Transportministeren bad efter forbeholdet Kammeradvokaten om at vurdere transaktionen omkring Helgoland i forhold til mulig statsstøtte og den tilladte maksimale udstrækning af lån fra DSB til DSBFirst.

Helgoland

48. Kammeradvokaten vurderede i notat af 13. april 2011 om visse statsstøtteretlige problemstillinger vedrørende DSB og DSBFirst, at hvis vederlaget – som er betalt af DSB Vedligehold A/S til DSBFirst – er for højt i forhold til markedsprisen mellem uafhængige parter, udgør det for meget betalte beløb statsstøtte. Kammeradvokaten vurderede videre, at en eventuel statsstøtte, der er modtaget af DSBFirst, vil skulle tilbagebetales til DSB (og eventuelt DSB Vedligehold A/S) med tillæg af renter.

DSB's bestyrelse bad efterfølgende DSB's advokat om at redegøre for, om der forelå risiko for statsstøtte i forholdet. Advokaten konkluderede foreløbigt i notat af 29. april 2011, at der var begrænset risiko for, at DSB's dispositioner i relation til overdragelsen af vedligeholdelsesaktiviteterne på Helgoland udgjorde statsstøtte. Advokaten fandt det tvivlsomt, om DSB's adfærd kunne tilregnes den danske stat, hvilket var én af 6 betingelser for, at der forelå statsstøtte.

49. Kammeradvokaten gav i brev af 13. maj 2011 til Transportministeriet en række umiddelbare bemærkninger til notatet fra DSB's advokat. Kammeradvokaten var ikke enig i DSB's advokats fortolkning af EU-Domstolens og Europa-Kommissionens praksis for, at oprettelse af selvstændige offentlige virksomheder indebærer, at virksomhedens adfærd kun kan tilregnes staten i statsstøttereglerne forstand, hvis det konkret kan godtgøres, at staten har været involveret i den adfærd, der hævdes at udgøre statsstøtte. Kammeradvokaten fandt derfor ikke anledning til at ændre opfattelsen fra notatet af 13. april 2011.

DSB har som nævnt genberegnet værdien ultimo august 2011, og der tilbageføres 40 mio. kr. af de 80 mio. kr., som DSBFirst havde modtaget som betaling.

Rigsrevisionen vurderer, at genberegningen vil have betydning for Transportministeriets og Kammeradvokatens videre behandling af sagen i relation til Europa-Kommissionen.

Mellemregning og lån

50. DSB og DSBFirst har ydet hinanden leverandørkredit i forbindelse med samhandel i 2009 og 2010, og tilgodehavender mellem selskaberne blev posteret og modregnet på en mellemregningskonto.

DSBFirst skyldte DSB under 25 mio. kr. i perioden op til driftsstart den 11. januar 2009. Efter driftsstart medførte samhandlen en stærk stigning i mellemregningen, som primo 2010 voksede til 275-300 mio. kr. Mellemregningen blev nedbragt i slutningen af 2010, bl.a. med vederlaget for overdragelsen af vedligeholdelsesaktiviteterne til DSB Vedligehold A/S. I marts 2011 skyldte DSBFirst knap 250 mio. kr. til DSB.

51. Kammeradvokaten kunne i notatet af 13. april 2011 ikke på det foreliggende grundlag vurdere, om den løbende kreditgivning fra DSB til DSBFirst udgjorde statsstøtte, herunder om der ville kunne opnås yderligere kredit, uden at der derved blev ydet statsstøtte til DSBFirst.

Kammeradvokaten vurderede, at DSBFirst modtog – og løbende modtager – statsstøtte, fordi mellemregningen blev forrentet med DSB's faktiske lånerente (efter det oplyste på p.t. 1,9 %). Kammeradvokaten vurderede, at der var en uheldig passus i DSB's vedtægter, som kunne misforstås i retning af, at DSB kunne udlåne kapital til datterselskaber til samme rente, som DSB optog kapital til. Kammeradvokaten vurderede imidlertid, at udveksling af ydelser og kapital skulle ske på "armslængdevilkår". Det var derfor Kammeradvokatens konklusion, at DSBFirst ikke kunne låne på baggrund af DSB's faktiske lånerente på p.t. 1,9 %, men skulle låne på samme vilkår som en uafhængig privat låntager.

52. DSB's advokat vurderede i notat af 29. april 2011, at der var lav risiko for, at den løbende kreditgivning udgjorde statsstøtte som følge af, at der var betydelig usikkerhed med hensyn til, om DSB's adfærd kunne tilregnes den danske stat. Advokaten vurderede videre, at der var høj risiko for, at håndteringen af rentespørgsmålet i forbindelse med mellemregningskontoen udgjorde statsstøtte, da DSB's adfærd i denne sag kunne tilregnes den danske stat. Argumentet var, at DSB ved rentefastsættelsen fulgte vedtægterne for DSB, som var fastsat af transportministeren.

53. Det er Europa-Kommissionen, der træffer afgørelse i sager om mulig ulovlig statsstøtte. Transportministeriet rettede henvendelse til Europa-Kommissionen den 30. marts 2011 for at orientere om og indlede drøftelser af statsstøtteproblematikken.

Transportministeren har oplyst, at Europa-Kommissionen i første omgang har taget indberetningen om de forskellige faser i DSBFirst-sagen til efterretning, og at det er planen løbende at holde Europa-Kommissionen opdateret, i takt med at DSBFirst-sagen skrider frem.

Grundlag for samhandel

54. Samhandlen mellem DSB og DSBFirst kan fx vedrøre udlån af personale, it-støttesystemer og reservedele til brug for vedligeholdelse af tog. Samhandlen har enten været reguleret af en kontrakt med angivelse af betingelser og prisforudsætninger eller er foregået som spontanhandler, der ikke er reguleret af en kontrakt.

55. På DSB's foranledning udførte Deloitte, KPMG og DSB's interne revision primo 2011 en fælles revision af samhandlen for regnskabsåret 2010. Formålet med revisionen var at vurdere, om samhandlen mellem DSB og DSBFirst foregik på markedsmæssige vilkår. Revisionen omfattede både handler foretaget som led i et kontraktforhold og spontanhandler og blev udført som stikprøvevis gennemgang på baggrund af en økonomisk væsentligheds- og risikovurdering af bl.a. kontraktforhold og spontanhandler i forhold til omsætning. Der blev revideret et samlet beløb på ca. 142 mio. kr., svarende til ca. 28 % af værdien af samhandlen på ca. 500 mio. kr. i 2010.

56. Det fremgår af det fælles revisionsprotokollat fra de eksterne revisorer om revisionen af DSB for 2010, at der for hovedparten af de gennemgåede kontrakter alene var en række mindre forhold i aftaler, dokumentation og afregninger, som skulle korrigeres, før det kunne konkluderes, at de anvendte afregningspriser overholdt reglerne for koncerninterne transaktioner. Der forelå således ikke indikationer på krydssubsidiering. For en enkelt kontrakt manglede der dokumentation for samhandelspriser, og dermed kunne det ikke vurderes, om samhandlen var i overensstemmelse med markedsvilkår.

Revisionen af spontanhandler viste, at der for visse transaktioner ikke systematisk var anvendt en pris, som forud for handlernes gennemførelse var dokumenteret at være på markedsvilkår. Derudover var der usikkerhed om datakvaliteten, fordi DSB undervejs havde ændret beregningsgrundlaget, og fordi fakturaerne var afregnet, uden at der forelå et reelt grundlag for det fakturerede beløb. Konklusionen fra gennemgangen af de udvalgte spontanhandler var, at den foreliggende dokumentation ikke på tilfredsstillende vis opfyldte kravene til transfer pricing-dokumentation.

Omfang af samhandel

57. Samhandlen udgjorde ca. 500 mio. kr. i både 2009 og 2010. Salget fra DSBFirst til DSB udgjorde ca. 164 mio. kr. i 2009 og ca. 235 mio. kr. i 2010. Tilsvarende udgjorde salget fra DSB til DSBFirst ca. 331 mio. kr. i 2009 og ca. 301 mio. kr. i 2010.

58. Rigsrevisionen har i forhold til salget fra DSBFirst til DSB foretaget stikprøvevis gennemgang af DSB's betaling for vedligeholdelsen af DSB's 24 IR4-togsæt og DSB's betaling i forbindelse med tilbageleje af IR4-togsæt. Baggrunden for, at disse aktiviteter blev udvalgt, var, at de ikke var en del af det oprindelige tilbud. Udvidelsen af DSBFirsts opgaver betød, at der kunne være risici forbundet med, om samhandlen på de 2 områder blev tilrettelagt og udført på en hensigtsmæssig måde.

Krydssubsidiering

Midler fra staten/monopolvirksomheden bliver kanaliseret over i virksomhedens kommercielle aktiviteter og kan dermed fordreje konkurrencen.

Transfer pricing er den pris og de vilkår, der anvendes ved samhandel mellem 2 koncernselskaber. Priser og vilkår skal være i overensstemmelse med, hvad der ville være opnået, hvis transaktionerne var afsluttet mellem uafhængige parter, dvs. på "armslængdevilkår".

DSBFirsts salg af vedligeholdelse til DSB udgjorde ca. 118 mio. kr. i 2010, svarende til ca. 50 % af det samlede salg på ca. 235 mio. kr. Heraf udgjorde salg af vedligeholdelse af de 24 IR4-togsæt ca. 62 mio. kr. Sammenlagt med DSB's betaling af tilbagelejen på ca. 11 mio. kr. udgjorde de 2 aktiviteter ca. 31 % af det samlede salg for 2010 fra DSBFirst til DSB.

Vedligeholdelse af 24 IR4-togsæt

59. DSB vedligeholdte selv togsættene i årene forud for udbuddet af Kystbanen. Det blev i 2008 besluttet på baggrund af tilbudspriser fra eksterne leverandører og analyser af egne priser, at DSBFirst skulle vedligeholde de 20 IR4-togsæt og 23 Øresundstogsæt, som DSB-First anvender til togdriften på Kystbanen. Det blev også besluttet, at DSBFirst skulle vedligeholde de 24 IR4-togsæt, som DSB anvender på regional- og intercitystrækninger. Begrundelsen var, at DSB derved undgik at tabe stordriftsfordele, da en opsplittning af vedligeholdelsesaktiviteterne ville forøge omkostningerne til lager, teknik og ledelse. DSB har oplyst, at DSB's omkostninger til vedligeholdelse af de 24 IR4-togsæt derved blev lavere, end hvis DSB selv skulle vedligeholde de 24 IR4-togsæt uden stordriftsfordele.

60. Til brug for udarbejdelsen af vedligeholdelseskontrakten med DSBFirst analyserede DSB 3 forskellige prismodeller. DSB valgte en model med afregning efter en fast litrakilometerpris, hvilket er normal praksis på togmarkedet. En fast litrakilometerpris sikrer DSB en fast pris for vedligeholdelse og er samtidig simpel at håndtere. Med en fastprismodel vurderede DSB, at DSBFirst blev pålagt en vis økonomisk risiko for at holde omkostningerne på det kalkulerede niveau.

DSB's betaling til DSBFirst for vedligeholdelsen af de 24 IR4-togsæt skulle ske på markeds-mæssige vilkår, og derfor gennemførte DSB i slutningen af 2008 en analyse af prisgrundlaget for vedligeholdelse af IR4-togsæt. Prisberegningerne var bl.a. baseret på en række kalkulationsforudsætninger.

Rigsrevisionens gennemgang viste, at DSB ikke har foretaget en efterkalkulation af omkostninger og indtægter i forhold til forudsætningerne. Det er derfor ikke muligt at vurdere, om DSBFirsts indtjening på vedligeholdelse af DSB's 24 IR4-togsæt var som forudsat.

Tilbageleje af IR4-togsæt

61. Trafikstyrelsen lejer 20 IR4-togsæt af DSB og stiller dem til rådighed uden beregning for DSBFirst på Kystbanen i overensstemmelse med betingelserne i udbuddet.

DSB ønskede mulighed for at tilbageleje nogle af IR4-togsættene, når DSBFirst ikke brugte togsættene på Kystbanen. Det skyldtes, at DSB manglede – og fortsat mangler – togsæt på grund af forsinkelser i leverancen af IC2- og IC4-tog.

Trafikstyrelsen bad i 2008 Kammeradvokaten om at vurdere, om tilbagelejen ville være i overensstemmelse med udbudsreglerne. Kammeradvokaten vurderede, at tilbagelejen kunne finde sted, hvis DSBFirst økonomisk blev stillet uændret, og hvis tilbagelejen ikke forringede den ydelse, som DSBFirst skulle præstere i henhold til trafikkontrakten med Trafikstyrelsen.

62. DSB og DSBFirst indgik i 2008 en kontrakt om tilbageleje. Det fremgår af kontrakten, at DSB skal dække DSBFirsts meromkostninger ved tilbagelejen, fx til administration af tilbagelejeaftalen og til ekstra vedligeholdelse og klargøring. DSBFirst kan endvidere få betaling, hvis DSB ikke tilbageleverer togene til tiden. DSB skal kun betale, hvis forsinkelsen er driftsforstyrende for DSBFirst. DSB's betaling herfor udgjorde ca. 11 mio. kr. i 2010, mens der ikke var betalinger i 2009.

Litrakilometer

Hvert enkelt tog har sit eget identifikationsnummer i form af et litranummer. Toget afregnes efter det antal kilometer, som det har kørt, før der skal foretages planlagt vedligeholdelse.

63. DSBFirst oplyste primo 2011 i forbindelse med de eksterne revisorers revision af betalingen, at der ikke var klare retningslinjer for, hvornår DSB skulle betale. Revisorerne anbefalede derfor, at der fremadrettet blev udarbejdet klare, håndterbare og objektive retningslinjer for, hvornår en forsinkelse fra DSB's side skulle medføre betaling, så der sikres en høj grad af gennemskuelighed for alle kontraktparter.

64. DSB har oplyst, at betalingen udgør en fast pris på 50.000 kr. pr. driftsforstyrrelse. Betalingen er ikke afregnet på baggrund af konkrete beregningsmodeller eller ud fra DSBFirsts konstaterede omkostninger. Betalingen skal fx dække taxaudgifter til passagerer og omkostninger til anden erstatningstransport. Betalingens størrelse er ifølge DSB fastlagt, så den kompenserer DSBFirst for de trafikale og dermed økonomiske følger, som DSB's forsinkede tilbagelevering af IR4-togsæt medfører. Endvidere skal betalingens størrelse virke som incitament for DSB til at levere IR4-togsættene tilbage uden forsinkelser.

Rigsrevisionen kan konstatere, at betalingen ikke er baseret på dokumenterede meromkostninger. Det er videre Rigsrevisionens opfattelse, at incitamentselementet ikke burde indgå i fastsættelsen af betalingen, da denne kun bør basere sig på DSBFirsts meromkostninger.

65. Trafikstyrelsen følger op på, om DSBFirst leverer den aftalte trafikale ydelse, og kan i henhold til trafikkontrakten pålægge DSBFirst bod, hvis togene er forsinket eller bliver aflyst. Styrelsen har oplyst, at tilbagelejen ikke påførte DSBFirst bod for dårlig rettidighed og aflyste tog i 2010 i henhold til trafikkontrakten.

66. Det er Rigsrevisionens vurdering, at DSB's betaling til DSBFirst ikke baserer sig på dokumenterede meromkostninger, og det kan derfor ikke vurderes, om DSBFirst i 2010 blev stillet økonomisk uændret i forbindelse med tilbagelejen.

DSB's samhandelsprojekt 2011

67. DSB iværksatte primo april 2011 et samhandelsprojekt for at følge op på, udrede og fjerne årsagerne til, at DSB's eksterne revisorer i marts 2011 tog forbehold i erklæringen vedrørende den udførte forvaltningsrevision. Samhandelsprojektet omfatter en gennemgang af styringen af og ansvaret for den interne samhandel. Projektet indbefatter beskrivelse af rolle- og ansvarsfordeling og forretningsgange for kontraktindgåelse samt periodisk opfølgning på intern samhandel og dokumentationspraksis for anvendelse af kontraktskabeloner og øvrige standarder for dokumentation af samhandelsforhold og prisfastsættelse. DSB har valgt, at al intern samhandel fremadrettet skal være kontraktbaseret, og har derved afskaffet begrebet spontanhandel.

68. DSB har nedsat en taskforce, som skal sikre fremdriften i samhandelsprojektet. Taskforcens arbejde vil strække sig frem til ultimo december 2011, hvorefter der vil ske en forankring af gældende retningslinjer og instrukser for samhandel i organisationen. For at sikre et fremadrettet fokus opretter DSB et særligt team i Koncernøkonomi, som skal opdatere processer for samhandel og sikre, at de bliver efterlevet, og at den nødvendige dokumentation bliver udarbejdet.

D. Økonomisk resultat

69. Rigsrevisionens undersøgelse af det økonomiske resultat for DSBFirst har vist følgende:

- Det foreløbige samlede resultat i 2010 for DSBFirst Sverige AB blev et underskud på ca. 388 mio. svenske kr. (ca. 318 mio. danske kr.) efter skat, hvorefter der var en negativ egenkapital på ca. 369 mio. svenske kr. (ca. 302 mio. danske kr.). DSBFirst Sverige AB stopper sine aktiviteter i december 2011, fordi DSB samlet har vurderet, at trafikken ikke er rentabel.
- Det samlede resultat i 2010 for DSBFirst Danmark A/S blev et underskud på ca. 270 mio. kr. efter skat, hvorefter der var en negativ egenkapital på ca. 191 mio. kr. Resultatet skyldtes i væsentlig grad tab på tilgodehavender hos DSBFirst Sverige AB.
- DSB genåbnede i april 2011 sit årsregnskab for 2010 og nedjusterede resultatet for 2010 med 725 mio. kr. til et underskud på 551 mio. kr. før skat for at kunne imødegå eventuelle tab på trafikkontrakter og tilbagebetalingskrav i forbindelse med statsstøtte mv. Opgørelsen af hensættelsen på 725 mio. kr. er forbundet med væsentlig usikkerhed og kan ikke opgøres endeligt endnu, men DSB forventer, at det hensatte beløb bliver 200-250 mio. kr. mindre som følge af aftalen med de svenske trafikmyndigheder om DSBFirst Sverige AB. Rigsrevisionen og DSB's øvrige revisorer tog herefter forbehold for fuldstændigheden og størrelsen af de indregnede nedskrivninger og hensættelser til tab vedrørende DSBFirst ApS, DSBFirst Danmark A/S og DSBFirst Sverige AB i erklæringen vedrørende DSB's koncern- og årsregnskab for 2010.

Økonomisk resultat for DSBFirst Sverige AB

70. DSBFirst Sverige AB havde i 2009 et underskud på 16 mio. svenske kr. (ca. 11,7 mio. danske kr.) og en egenkapital på 19,7 mio. svenske kr. (ca. 14,4 mio. danske kr.). Det fremgik af årsrapporten for 2009 for DSBFirst Sverige AB, at selskabet havde indtægtsført et beløb, som selskabet mente at have til gode hos de svenske trafikmyndigheder, selv om de svenske trafikmyndigheder endnu ikke havde accepteret denne fordring. Beløbet på 33 mio. kr. skulle bl.a. kompensere for DSBFirsts ændrede driftsvilkår som følge af ombygning af infrastrukturen ved Malmø Centralstation. I 2010 havde DSBFirst Sverige AB ifølge det medio august 2011 foreliggende udkast til årsregnskab et underskud på ca. 388 mio. svenske kr. (ca. 318 mio. danske kr.) efter skat og en negativ egenkapital på ca. 369 mio. svenske kr. (ca. 302 mio. danske kr.).

71. Den svenske transportstyrelse bad i april 2011 DSBFirst Sverige AB om en redegørelse for selskabets økonomiske stilling på grund af presseomtalen af DSBFirsts økonomiske udfordringer og store gæld til DSB. DSBFirst Sverige AB oplyste i maj 2011 om et underskud og fremsendte en handlingsplan for, hvordan DSBFirst Sverige AB ville vende underskuddet. På baggrund af disse oplysninger vurderede den svenske transportstyrelse i juni 2011, at DSBFirst Sverige AB på daværende tidspunkt havde den nødvendige økonomiske formåen og derfor fortsat kunne drive jernbanevirksomhed i Sverige.

72. KPMG vurderede i analysen af 17. juni 2011 en fremskrivning for hele den mulige kontraktperiode 2011-2017, som DSB havde opstillet primo maj 2011 for en fortsat drift af såvel den svenske som den danske del af Øresundstrafikken. En passiv fremskrivning af den eksisterende drift, hvor der ikke blev iværksat initiativer til at ændre på situationen, ville ifølge DSB generere et akkumuleret underskud på op til 1,5 mia. kr. En fremskrivning, der også indeholdt effekten af en række forbedringsinitiativer, ville ifølge DSB reducere underskuddet til knap 0,5 mia. kr. i perioden 2011-2017.

KPMG vurderede, at de planlagte forbedringsinitiativer var forbundet med betydelig usikkerhed og risiko for manglende implementering, bl.a. med henvisning til den ustabile situation og den hidtidige økonomiske styring. KPMG vurderede sammenfattende, at der ikke kunne skabes en samlet balance i økonomien for DSBFirst Sverige AB og DSBFirst Danmark A/S, medmindre der kunne opnås yderligere og tilstrækkelig betaling fra trafik køberne.

73. DSB førte samtidig forhandlinger med Öresundståg AB om justeringer af trafikkontrakten i Sverige. DSB fandt efter forhandlingerne med de svenske trafikmyndigheder og ud fra en samlet vurdering af økonomien, at DSBFirst Sverige AB's trafik ikke var rentabel. DSB besluttede efter forhandlingerne, at DSBFirst Sverige AB ophører med at køre togtrafik i Sverige. DSB orienterede i pressemeddelelse af 28. juni 2011 om den indgåede aftale med Öresundståg AB. Aftalen indebærer, at Öresundståg AB overdrager trafikken til en anden operatør i Sverige fra den 10. december 2011.

74. Öresundståg AB betaler i alt 45 mio. svenske kr. (ca. 41 mio. danske kr.) mere for trafikkontrakten, og garantierne stillet af DSB og FirstGroup Plc. til trafikmyndigheden nedbringes med 60 mio. danske kr. Dette skulle dække DSBFirst Sverige AB's behov for likviditet frem til den 10. december 2011. Öresundståg AB og DSBFirst Sverige AB frafalder samtidig alle hidtidige krav mod hinanden. DSB og FirstGroup Plc. indskyder ansvarlig lånekapital til DSBFirst Sverige AB på i alt 84 mio. svenske kr. (ca. 76 mio. danske kr.). Endvidere nedskrives beløbet på mellemregningen mellem DSBFirst Danmark A/S og DSBFirst Sverige AB til 0 kr.

Økonomisk resultat for DSBFirst Danmark A/S

75. DSBFirst Danmark A/S havde i 2009 et underskud på 1,5 mio. kr. og en egenkapital på 20,5 mio. kr. Det økonomiske resultat for 2010 var negativt med 270 mio. kr. efter skat og egenkapitalen var negativ med 191 mio. kr. Resultatet skyldtes i væsentlig grad tab på tilgodehavender (mellemregningen) hos DSBFirst Sverige AB.

76. Ledelsen i DSBFirst Danmark A/S forventede i årsrapporten for 2010 af 21. juni 2011, at resultatet i 2011 ville blive tæt på 0 kr. før eventuelle nedskrivninger. Dette resultat forudsatte en løsning på statsstøtteproblemstillingen og ændrede aftalevilkår for trafikkontrakterne, som kunne betyde, at DSBFirst Danmark A/S ville få tilført den nødvendige kapital fra ejerkredsen.

KPMG tog forbehold i sin påtegning på årsregnskabet for 2010 for DSBFirst Danmark A/S. Det fremgår af påtegningen, at KPMG ikke havde opnået et tilstrækkeligt revisionsmæssigt grundlag for at vurdere forudsætningen om fortsat drift (going concern) og derfor ikke kunne udtrykke en konklusion om årsregnskabet. KPMG henviste til DSBFirst Danmark A/S' store underskud, den negative egenkapital og en betydelig usikkerhed om selskabets fremtidige drift og økonomiske stilling, herunder om forudsætninger for fortsat drift.

77. DSB oplyste efterfølgende i pressemeddelelse af 28. juni 2011, at DSBFirst Danmark A/S indtil videre skal stå for trafikbetjeningen på den danske side af Øresund, og at DSB forventer et overskud i selskabet fra 2012 og frem.

Økonomisk resultat for DSB

78. I det årsregnskab, som DSB offentliggjorde den 18. marts 2011, havde DSB opgjort sit overskud for 2010 til 173 mio. kr. før skat. DSB valgte efterfølgende – på baggrund af den økonomiske udvikling i DSBFirst og Kammeradvokatens vurdering af statsstøtteretlige problemstillinger i tilknytning til samhandlen mellem DSB og DSBFirst – at genåbne regnskabet for 2010 og foretage betydelige nedskrivninger og hensættelser, så regnskabet i stedet viste et underskud på 551 mio. kr. før skat.

Öresundståg AB er en fælles sydsvensk trafikmyndighed oprettet i 2009 af bl.a. Skånetrafiken. Öresundståg AB overtog kontrakten med DSBFirst om den svenske del af Öresundstrafikken.

Rigsrevisionen og DSB's øvrige revisorer tog derfor forbehold for fuldstændigheden og størrelsen af de indregnede nedskrivninger og hensættelser til tab vedrørende DSBFirst ApS, DSBFirst Danmark A/S og DSBFirst Sverige AB i erklæringen vedrørende DSB's koncern- og årsregnskab for 2010. Forbeholdet fremgår af boks 2.

BOKS 2. FORBEHOLD I ERKLÆRINGEN VEDRØRENDE DSB'S KONCERN- OG ÅRSREGNSKAB FOR 2010

"Som omtalt i ledelsesberetningens afsnit om DSBFirst Øresund (DSBFirst ApS, DSBFirst Danmark A/S og DSBFirst Sverige AB) samt note 31 er der indregnet nedskrivninger og hensættelser til tab på i alt 725 mio. kr. før skat. Der er væsentlig usikkerhed vedrørende særligt tilbagebetalingskrav for statsstøtte og konsekvenser af tabsgivende trafikkontrakter.

Opgørelsen af de indregnede nedskrivninger og hensættelser til tab vedrørende DSBFirst Øresund på i alt 725 mio. kr. før skat er baseret på en række forudsætninger og antagelser. Det faktiske udfald kan vise sig at afvige markant i såvel positiv som negativ retning fra det foreløbigt estimerede. Vi tager derfor forbehold for fuldstændighed samt størrelsen af de indregnede nedskrivninger og hensættelser til tab vedrørende DSBFirst Øresund".

79. Forbeholdet i erklæringen vedrørende den udførte forvaltningsrevision af samhandlen og vedligeholdelsen på Helgoland blev tillige fastholdt.

80. DSB oplyste den 28. juni 2011 i forbindelse med offentliggørelsen af aftalen med Öresundståg AB, at DSB med den indgåede aftale forventer, at der kan tilbageføres 200-250 mio. kr. af de hensættelser til tab på 725 mio. kr., som blev indarbejdet i koncern- og årsregnskabet for 2010.

IV. Udbud og tilsyn

Trafikstyrelsens opgave er at forestå udbud af togtrafik og føre tilsyn med, at trafikkontrakten med DSBFirst bliver overholdt.

Trafikstyrelsen har fulgt Rigsrevisionens anbefalinger fra 2005 om gennemførelse af udbud og har etableret et tilstrækkeligt og pålideligt bods-/bonussystem, der sikrer, at DSBFirst har en økonomisk tilskyndelse til at leve op til de væsentligste krav til den udbudte ydelse.

Transportministeriets opgave er at føre tilsyn og kontrol med DSB. Frem til foråret 2011 modtog ministeriet ikke dækkende oplysninger om udviklingen i DSBFirsts økonomi. Transportministeriet har udført et tilfredsstillende tilsyn på baggrund af de oplysninger, som DSB har givet ministeriet om økonomien i DSBFirst.

A. Trafikstyrelsens opgaver

81. Rigsrevisionens undersøgelse af Trafikstyrelsens opgaver har vist følgende:

- Trafikstyrelsen, som forestod udbuddet af Kystbanen, stillede ikke krav til operatørens overskudsgrad i udbudsbetingelserne eller i trafikkontrakten, fordi styrelsen i forvejen vurderede, om tilbudsgiver havde en tilstrækkelig økonomisk og teknisk kapacitet til at løfte opgaven. Det var derimod relevant for tilbudsgiver selv at fastlægge en ønsket overskudsgrad, og tilbudsgiver kunne vælge at give et strategisk tilbud med en lav overskudsgrad. Det gælder dog for DSB, at investeringer i Danmark skal give overskud hen over kontraktperioden, mens overskudsgraden mindst skal være 5 % for investeringer i Sverige.

82. Trafikstyrelsen forestod udbuddet af Kystbanen. I udbudsbekendtgørelsen fra december 2005 opstillede styrelsen en række betingelser for, at en ansøger kunne deltage i udbudsproceduren (prækvalifikationen). Flere af disse omhandlede ansøgers økonomiske forhold. Det var ikke relevant for styrelsen at stille krav til overskudsgraden, fordi styrelsen i forvejen vurderede, om tilbudsgiver havde en tilstrækkelig økonomisk og teknisk kapacitet til at løfte opgaven. Styrelsen stillede krav til:

- **De økonomiske aktørers personlige forhold:** krav om optagelse i erhvervs- eller handelsregister og om faglig hæderlighed og opfyldelse af forpligtelser til at betale skatter og afgifter.
- **Ansøgers økonomiske og finansielle kapacitet:** en dokumenteret gennemsnitlig årlig omsætning på min. 200 mio. kr., og at ansøgeren ikke havde en negativ egenkapital.
- **Den tekniske kapacitet:** dokumenteret erfaring med lignende trafikopgaver (regional eller international togtrafik) de seneste år, og at ansøgerens medarbejdere havde uddannelsesmæssige og/eller faglige kvalifikationer med lignende trafikopgaver (regional eller international togtrafik).

Statsrevisorernes spørgsmål nr. 2

Har Trafikstyrelsen i udbudsbetingelser og/eller indgåelse af kontrakt stillet krav til operatørens overskudsgrad – og er det et relevant krav?

Besvarelsen fremgår af pkt. 81-84.

Anfordringsgaranti er en særlig form for garantiaftale, hvor betalingspligten for den, der stiller garantien, indtræder, når den berettigede fremsætter krav herom, dvs. på anfordring. Nærmere dokumentation for de betingelser, som skal udløse garantien, er ikke nødvendig.

Statsrevisorernes spørgsmål nr. 3

Har Trafikstyrelsen fulgt Rigsrevisionen 4 anbefalinger om gennemførelse af udbud, jf. beretning nr. 10/04 om Trafikministeriets håndtering af kontrakten med ARRIVA?

Besvarelsen fremgår af pkt. 85-89.

Rigsrevisionens 4 anbefalinger fra beretning nr. 10/04 om Trafikministeriets håndtering af kontrakten med ARRIVA

1. Den ønskede trafikale ydelse skal være nøje specificeret.

2. Der bør afsættes de fornødne resurser til udarbejdelse af kontrakten og forudsætningerne, herunder bør incitamentsstrukturerne nøje analyseres.

3. Kontrakten bør indeholde fleksibilitet, så det er muligt at foretage specifikke ændringer i trafikken.

4. Alle kontraktlige krav bør specificeres og om muligt kvantificeres, så det står klart, hvilken ydelse operatøren skal levere for at opfylde kravene.

Udbudsbetingelserne indeholdt ikke krav til operatørens overskudsgrad, men trafikkontrakten for Kystbanen indeholdt krav om en anfordringsgaranti på 160 mio. kr., som gradvist skulle nedskrives i kontraktperioden, og krav om mislighedsbeføjelser for i videst muligt omfang at sikre, at operatøren ville overholde alle krav til trafikopgaven.

83. Derimod var det relevant for tilbudsgiver selv at fastlægge en ønsket overskudsgrad, og tilbudsgiver kunne selv vælge at give et strategisk tilbud med en lav overskudsgrad. Det var DSB's bestyrelses ansvar, at det udarbejdede tilbud overholdt konkurrencevilkårene for DSB, herunder at et krav om overskud – set hen over den samlede kontraktperiode – kunne indfries. DSB's bestyrelse indhentede en erklæring herom fra KPMG. Der var ikke krav om en bestemt overskudsgrad for danske investeringer, mens overskudsgraden mindst skulle være 5 % for investeringer i Sverige.

84. Det fremgik af Akt 13 17/8 2006 om igangsættelse af udbud af togtrafikken mellem Helsingør og Peberholm, at Trafikstyrelsen kunne indgå trafikkontrakt med den operatør, som afgav det konditionsmæssigt mest fordelagtige tilbud.

Prisen var den vigtigste konkurrenceparameter og vægtede 50 % som tildelingskriterium. Tilbudsgiver fastlagde i sit tilbud en ønsket overskudsgrad, og tilbudsgiver kunne vælge at give et strategisk tilbud med en lav overskudsgrad.

Det fremgik videre af Akt 13 17/8 2006, at DSB havde mulighed for at byde på ydelsen på samme vilkår som enhver anden tilbudsgiver, jf. jernbanelovens § 8.

Udbudsanbefalinger

85. I beretning nr. 10/04 om Trafikministeriets håndtering af kontrakten med ARRIVA fremhævede Rigsrevisionen 4 anbefalinger om gennemførelse af udbud.

Anbefaling nr. 1: specifikation af den ønskede trafikale ydelse

86. Trafikstyrelsen offentliggjorde i november 2004 en opsamling på erfaringer fra første udbud af togtrafik. Det fremgår, at der i kommende udbud skal opstilles en køreplan (udbudskøreplan), som skal danne baggrund for det tilbud, operatørerne afgiver.

Det fremgår af trafikkontrakten for Kystbanen, at den trafikale ydelse er specificeret i en udbudskøreplan og i antal togsæt pr. afgang, belægningskriterier og togstørrelser.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at anbefalingen om specifikation af den ønskede trafikale ydelse er fulgt.

Anbefaling nr. 2: fornødne resurser til udarbejdelse af kontrakten

87. Det fremgår af Trafikstyrelsens erfaringsopsamling fra første udbud, at udbudsprocessen generelt viste sig at kræve et større resurseforbrug end forventet, fx til at udarbejde udbudsmateriale, besvare spørgsmål fra de prækvalificerede virksomheder og udarbejde kontrakten.

Trafikstyrelsen udarbejdede en lang række foranalyser før udbuddet, fx af bod/bonus, materiel, trafik, personale, takst og billet samt brutto- eller nettokontrakt. En del af disse analyser er udført af eksterne konsulenter. Trafikstyrelsen vurderede på baggrund af erfaringerne fra første udbud, at den økonomiske konsekvensvurdering af udbuds krav og deres incitamentsvirkning var det fagområde, hvor der var størst behov for at styrke indsatsen ved kommende udbud.

Rigsrevisionens gennemgang af Trafikstyrelsens sagsmateriale viser, at bods-/bonusordningen som incitamentsinstrument var indtænkt fra begyndelsen, og den endelige ordning blev besluttet på baggrund af en længere undersøgelsesfase med inddragelse af flere eksterne rådgivere.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at anbefalingen om at afsætte de fornødne resurser og nøje analysere incitamentsstrukturerne er fulgt.

Anbefaling nr. 3: en fleksibel kontrakt

88. Kontrakten angiver procedurer, som skal følges, hvis Trafikstyrelsen ønsker at ændre på omfanget af ydelserne eller vil købe nye ydelser. For trafikbetjening fremgår det, at der er mulighed for tillægspakker og reduktionspakker. Med disse kan Trafikstyrelsen øge eller reducere den aktuelle samlede ydelse.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at anbefalingen om, at kontrakten bør være fleksibel, så det er muligt at foretage specifikke ændringer i trafikken, er fulgt.

Anbefaling nr. 4: specifikation af kontraktlige krav

89. Kontrakten er baseret på en udbudskøreplan, som fremgår af kontraktens bilag 2 (Trafikbetjening). Bilag 2 specificerer og kvantificerer, hvor ofte togene skal køre og antal togsæt pr. togafgang og dermed, hvilken ydelse operatøren skal levere. Der er krav om, at operatøren leverer ydelsen med en bestemt rettidighed, som reguleres af incitamentsordningerne i kontraktens bilag 8. Øvrige kontraktlige krav er specificeret og kvantificeret, fx i kontraktens bilag 5 (Stationer) og kontraktens bilag 3 (Rullende materiel).

Det er Rigsrevisionens vurdering, at anbefalingen om specifikation af kontraktlige krav er fulgt.

Bods-/bonussystem

90. Operatøren får en fast betaling for sin ydelse, som er reguleret med en række betydelige elementer i bods-/bonussystemet. Det fremgår af Akt 13 17/8 2006, at den nævnte bod/bonus er betydelig med mulighed for udsving på mellem ÷38 mio. kr. og +65 mio. kr., hvilket svarer til mellem ÷10 % og +18 % af kontraktsummen i 2009 og 2010. Derudover er der elementer uden faste grænser, fx for passagerudvikling og andel af billetindtægter.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at operatøren dermed har en tilstrækkelig økonomisk tilskyndelse til at leve op til de væsentligste krav til den udbudte ydelse.

De væsentligste krav til den udbudte ydelse omhandler den trafikale kvalitet, hvor operatøren skal overholde udbudskøreplanen og i relation hertil en række specifikke krav til bl.a. rettidighed. Bods-/bonussystemet omfatter krav til rettidighed og aflyste ankomster, mens belægningsgrader og togstørrelser indgår i vederlaget for produktionsomfanget, som bliver reguleret, hvis kravene ikke opfyldes. Derudover indeholder systemet også incitamenter for operatøren til at tiltrække flere passagerer og incitamenter for god kundetilfredshed. Operatørens kontraktbetaling reguleres endelig i henhold til halvårslige kundetilfredshedsundersøgelser for at sikre, at operatøren koncentrerer sig om passagererne, og for at give incitamenter til gode kunderelationer.

91. Trafikstyrelsen udarbejdede incitamenter for rettidigheden med fokus på den del, som operatøren har ansvar for og kan påvirke (operatørrettidighed).

Rettidighed er et udtryk for tog til tiden.

Operatørrettidighed er operatørens andel af ansvaret for togenes rettidighed.

Statsrevisorernes spørgsmål nr. 4

Hvordan har Trafikstyrelsen gennem det aftalte bods-/bonusprogram sikret sig, at operatøren har en tilstrækkelig økonomisk tilskyndelse til at leve op til de væsentligste krav til den udbudte ydelse?

Besvarelsen fremgår af pkt. 90-91.

Boks 3 viser de forskellige kategorier for beregning af bod/bonus for rettidighed og bod for aflyste ankomster.

BOKS 3. KATEGORIER FOR BOD/BONUS

”**Rettidighed Operatør Døgn**” (forsinkelser på 5 minutter eller derover) indeholder 4 bonustrin og 5 bodstrin. Rettidigheden udløser en bonus, når den overstiger 97,7 %, og en bod, når den er under 97,3 %.

”**Rettidighed Operatør Myldretid**” (forsinkelser på 5 minutter eller derover) indeholder 4 bonustrin og 4 bodstrin. Rettidigheden udløser en bonus, når den overstiger 97,7 %, og en bod, når den er under 96,9 %.

Aflyste ankomster, som henføres til operatøren, udløser en bod på 1.000 kr. pr. aflyst ankomst.

Trafikbetjeningen skal overholde betjeningsfrekvens og standsningsmønster, men bods-/bonussystemet indeholdt ikke bod for overspring af stationer, som var et problem fra driftsstart til 1. juli 2010, hvor DSBFirst stoppede den hidtidige praksis med at springe stationer over for at indhente forsinkelser. Forligsparterne besluttede dette i en aftale fra april 2010, som blev indgået for at forbedre rettidigheden på Kystbanen.

Metode og pålidelighed

92. Banedanmark registrerer data til brug for de opgørelser af rettidighed og aflyste ankomster, som indgår i Trafikstyrelsens beregninger af bod/bonus. Forsinkede tog og aflyste tog registreres ved den førstkomende station, efter forsinkelsen eller aflysningen er indtruffet. Således kan forsinkede tog og aflyste tog registreres på en vilkårlig station og ikke kun på de fastlagte registreringsstationer.

Ansvar for forsinkelsen eller aflysningen drøftes umiddelbart efter hændelsen (straksopfølgning) mellem Banedanmark og operatørerne, som skal være enige om ansvarsfordelingen, da den ansvarlige får bod for sin del af ansvaret. Ifølge Banedanmark bliver DSBFirst og Banedanmark enige om de fleste hændelser.

93. Trafikstyrelsen lægger Banedanmarks opgørelser til grund for beregningerne af rettidighed og aflyste tog. Styrelsen spørger i sin kontraktopfølgning til eventuelle uoverensstemmelser mellem Banedanmarks opgørelser og DSBFirsts egne registreringer.

94. I 2009 var Banedanmark og DSBFirst i en kortere periode uenige om ansvarsplaceringen for ca. halvdelen af de driftsrapporter, som Banedanmark i de første 4 måneder af året havde givet DSBFirst ansvaret for. Banedanmark har oplyst, at uenigheden stammede fra, at DSBFirst ikke havde en funktion til at varetage straksopfølgningen i perioden. Efterfølgende besluttede Trafikstyrelsen at anvende ansvarsfordelingen fra maj 2009 på de første 4 måneder af 2009, hvilket nedsatte DSBFirsts bod.

95. Det er Rigsrevisionens vurdering, efter gennemgang af Trafikstyrelsens opfølgning på opgørelserne til brug for udbetaling af bod/bonus for rettidighed og bod for aflyste tog, at opgørelserne – efter DSBFirsts problemer ved opstart – nu er pålidelige.

Kundetilfredshed

96. Trafikstyrelsen gennemfører 2 halvårslige kundetilfredshedsundersøgelser af DSBFirsts trafikbetjening via et eksternt firma. Kundeoplevelsen i myldretiden, hvor flest benytter togene, vægter højere end øvrige tidsrum. Passagererne kan angive et svar på en skala fra 0 til 10, og svarene sammenvejes til et tal, hvor et tal under 5 udløser en bod, og et tal over 6,5 udløser en bonus.

Statsrevisorernes spørgsmål nr. 5a

Hvilke metoder bygger bods-/bonussystemet på, og er opgørelserne af rettidighed og kundetilfredshed pålidelige?

Besvarelsen fremgår af pkt. 92-98.

Kategorierne i kundetilfredshedsundersøgelsen

Tilfredshed med:

Rejsen generelt	25 %
Information	25 %
Togets standard	20 %
Personalet	15 %
Stationerne	15 %
I alt	100 %

97. Rigsrevisionens gennemgang af Trafikstyrelsens opfølgning på kundetilfredshedsundersøgelserne har vist, at styrelsen primo 2010 blev bekendt med, at spørgeskemaer ikke blev uddelt i stærkt forsinkede tog. Styrelsen fik det udførende firma til at justere metoden bagudrettet for de gennemførte kundetilfredsundersøgelser i 2009. Resultatet viste, at en korrekt anvendelse af metoden ville have placeret DSBFirst på et lavere niveau, som ikke udløste bonus. DSBFirst fik dermed – som følge af en metodisk fejl – udbetalt en bonus for kundetilfredshed på 1,3 mio. kr. i foråret 2009, hvor DSBFirsts rettidighed var utilfredsstillende og derfor udløste en bod for dårlig rettidighed.

Kammeradvokaten har vurderet, at det næppe vil være muligt at kræve beløbet tilbagebetalt, da der ikke var grundlag for at antage, at DSBFirst vidste – eller burde have vidst – at bonusbetalingen var for høj.

98. Det er Rigsrevisionens vurdering, at kundetilfredshedsundersøgelsen – efter en metode-mæssig ændring – nu er pålidelig.

Trafikstyrelsens leje af DSB's IR4-togsæt

99. DSB er – hvis transportministeren kræver det – forpligtet til at stille rullende materiel til rådighed for trafik udført som offentlig service, der bringes i udbud. Det fremgik af udbudsbekendtgørelsen for udbud af Kystbanen, at operatøren skulle leje DSB's Øresundstogsæt og anvende disse i den udbudte trafik. For den del af den udbudte trafik, der ikke krydsede Øresund, var det operatørens ansvar at tilvejebringe egnet rullende materiel enten ved at leje et antal af DSB's IR4-togsæt eller ved selv at medbringe materiel.

Resultatet af udbuddet blev, at DSB udlejede 23 Øresundstogsæt og 20 IR4-togsæt til Trafikstyrelsen, som stillede disse til rådighed for DSBFirst uden beregning. Fremgangsmåden afhang ikke af, at DSBFirst vandt udbuddet. En anden operatør ville også skulle anvende Øresundstogsæt og tilsvarende have mulighed for at anvende IR4-togsæt. DSBFirst har således ikke haft konkurrencefordele af, at DSB er leverandør af kapaciteten i form af togsæt.

Indsættelse af 10 nye Øresundstogsæt

100. Trafikstyrelsen har ansvaret for at anskaffe flere togsæt til Kystbanen, hvis passagertallet stiger. På baggrund af stigninger i passagertallet på 27 % i 2007 og 18 % i 1. halvår 2008 foretog styrelsen en opdatering af den prognose for passagertallet over Øresund, som lå til grund for udbuddet. Som følge af passagervæksten vurderede Trafikstyrelsen, at der var behov for at indsætte 10 togsæt inden udgangen af 2010 for at undgå kapacitetsmangel.

101. Ved Akt 204 2/9 2008 fik Transportministeriet Finansudvalgets tilslutning til DSB's køb af 10 Øresundstogsæt. Trafikstyrelsen lejer de 10 togsæt af DSB for at stille dem til rådighed for DSBFirst.

102. Indsættelse af 10 ekstra Øresundstogsæt i 2010 betød ikke, at DSBFirst afgav et ringere tilbud om kapacitet end de øvrige operatører, idet en anden operatør også skulle have anvendt de 10 nye Øresundstogsæt.

B. Transportministeriets opgaver

103. Rigsrevisionens undersøgelse af Transportministeriets tilsynsopgave med DSBFirst har vist følgende:

- Transportministeriet fører som ejer tilsyn og kontrol med, at DSB overholder kravene i de konkurrenceretlige vilkår.
- DSB har ikke givet Transportministeriet dækkende oplysninger om DSBFirsts økonomi. Ministeriet har siden april 2010 gentagne gange anmodet DSB om at forbedre det materiale, som ministeriet anvender for at følge lønsomheden i DSB. Ministeriet reagerede aktivt og vedholdende i sit tilsyn med henblik på at få korrekte oplysninger om DSBFirsts økonomi.

Statsrevisorernes spørgsmål nr. 6

Indebærer det en konkurrencemæssig fordel for DSBFirst, at DSB er leverandør af kapaciteten i form af togsæt?

Besvarelsen fremgår af pkt. 99.

Statsrevisorernes spørgsmål nr. 7

Betyder indsættelsen af 10 ekstra togsæt i 2010, at DSBFirst har afgivet et ringere tilbud om kapacitet end de øvrige operatører? Hvem står for vedligeholdelsen af de 10 togsæt?

Besvarelsen fremgår af pkt. 100-102.

Statsrevisorernes spørgsmål nr. 8

Hvordan sikrer Trafikstyrelsen gennem udbud og kontrakt, at der leves op til de konkurrenceretlige krav, så det fx ikke er muligt for den valgte operatør – DSBFirst – at belaste DSB eller staten med et eventuelt underskud på Øresundstrafikken?

Besvarelsen fremgår af pkt. 104-105.

Virksomhedsmødet er DSB's generalforsamling.

Konkurrenceretlige vilkår

104. Transportministeriet har ansvaret for at fastlægge de konkurrenceretlige vilkår for DSB. De konkurrenceretlige vilkår for DSB er senest ændret i juni 2006. Af disse fremgår det, at hovedelementerne i den konkurrenceretlige adfærdsregulering for det første berører kryds-subsidiering mellem statsstøttede aktiviteter og aktiviteter, som udføres på rene forretningsmæssige vilkår. For det andet omfatter de regulering af forhold omkring den dominerende stilling på markedet. For det tredje omfatter de forhold vedrørende ikke-diskriminering og for det fjerde et mål om sikring af fri og lige konkurrence på udbudt og fri passagertrafik.

De konkurrenceretlige vilkår for DSB åbner mulighed for, at DSB kan deltage i konkurrenceudsatte aktiviteter i indland og udland. Der stilles i så fald krav til lønsomhed, overskudsgrad og en fastsat tilbagebetalingsperiode. Der er ikke krav om, at de enkelte forretningsområder og produkter skal udvise overskud hvert år, men der er krav om overskud set hen over den samlede kontraktperiode.

105. Akt 181 25/6 2002 fastlægger rammebetingelserne for DSB's investeringer i Sverige, Norge og Tyskland, herunder at driftsaktiviteter på tidspunktet for beslutningen som minimum skal have en beregnet overskudsgrad på 5 % hen over kontraktperioden. Der er ikke fastlagt krav om en bestemt overskudsgrad for danske investeringer.

Hvis et engagement i udlandet viser sig at blive tabsgivende, vil det være DSB's opgave at reducere dette tab, bl.a. gennem en mulig genforhandling af kontrakten. Et tab vil belaste DSB og reducere statens udbytte.

Transportministeriets tilsyn med DSB

106. Transportministeriet fører på baggrund af sin rolle som ejer tilsyn med DSB. Ministeriet skal udføre et aktivt tilsyn og sikre, at lovformål mv. følges, og reagere, hvis statens midler trues. Ministeriet fører endvidere løbende kontrol med, at DSB overholder de konkurrenceretlige vilkår, som ministeriet har opstillet. Det sker konkret ved, at ministeriet anmoder DSB's statsautoriserede revisorer, som er udpeget på virksomhedsmødet, om at afgive en række erklæringer i henhold til regnskabsreglementet for DSB.

107. Transportministeriet har til enhver tid adgang til at få indsigt i DSB's regnskabsforhold og kan herunder få oplysninger om de enkelte forretningsområders økonomiske situation.

108. Transportministeriets selskabscenter varetager ministeriets tilsyn med DSB. Tilsynet er bygget op omkring et årligt virksomhedsmøde og 4 årlige kvartalsmøder. Forud for hvert kvartalsmøde fremsender DSB en kvartalsrapport, der handler om hele DSB's virksomhed. På baggrund af kvartalsrapporten fra DSB udarbejder Selskabscentret et notat til transportministeren om DSB's overordnede økonomiske udvikling. På kvartalsmødet orienterer formanden og næstformanden for DSB's bestyrelse om sager af væsentlig økonomisk eller politisk betydning.

109. Rigsrevisionens gennemgang af referater og baggrundsmateriale fra kvartalsmøderne viste, at DSB i 2009 og 2010 oplyste, at DSBFirst holdt budgettet, og at der i begyndelsen af en driftsfase vil være en række opstartsomkostninger.

Transportministeriet har oplyst, at DSB's kvartalsrapportering til ministeriet ikke gav ministeriet anledning til at konkludere, at statens midler var truet.

110. Rigsrevisionens gennemgang viste videre, at Selskabscentret i april 2010 fremlagde ønsker til opdateringer og ændringer til kvartalsrapporten, bl.a. på baggrund af øgede produktionsomkostninger i DSBFirst. Formålet med opdateringer og ændringer var, at Selskabscentret skulle kunne vurdere væksten og lønsomheden fordelt på forskellige forretningsområder.

Selskabscentret efterspurgte vedholdende opdateringer og ændringer, og DSB blev i januar 2011 anmodet om, at rapporteringen også skulle indeholde DSB's transaktioner med datterselskaber og rapportering om, hvornår moderselskabet ville blive påvirket af et underskudsgivende datterselskab.

111. Pressen bragte i september, oktober og november 2010 en række kritiske historier om DSBFirst Sverige AB's økonomiske forhold.

Transportministeriet skrev i september 2010 til DSB, at et højt informationsniveau mellem DSB og Transportministeriet om nye tiltag, status for større sager og øvrige væsentlige initiativer fra DSB var vigtigt, og at det for at undgå misforståelser var i alles interesse, at der fortsat var klarhed og entydighed i, hvad der blev meddelt fra DSB til Transportministeriet, og hvornår dette skete. Ministeriet konstaterede endvidere, at DSB fortsat havde den informationsforpligtelse over for ministeriet, som fremgår af virksomhedens vedtægter.

På kvartalsmødet i december 2010 udtrykte transportministeren bekymring over den fortsatte sag om DSBFirst Sverige AB's regnskaber.

112. Transportministeriet bad den 14. april 2011 DSB redegøre for overholdelsen af DSB's oplysningsforpligtelse og vilkårene for DSB's deltagelse i udenlandske engagementer.

DSB's bestyrelse oplyste i sit svar af 26. april 2011 til transportministeren, at bestyrelsen havde følt sig fejlinformeret af DSB's daværende direktion, idet bestyrelsen ikke var informeret om problemer nævnt i DSBFirsts revisionsprotokollater fra september 2010 og derfor først fik kendskab til problemerne i marts 2011. DSB's bestyrelse anførte endvidere, at der ikke var givet et retvisende billede til bestyrelsen og Transportministeriet af det økonomiske mellemværende mellem DSB og DSBFirst.

DSB's bestyrelse konstaterede ligeledes, at overgangen fra enhedsøkonomi til koncernøkonomi med en betydelig intern samhandel havde været en større udfordring end ventet. Det gjaldt særligt i forhold til styring af datterselskaber, mellemregningskonti og udarbejdelse af regnskabsmæssig dokumentation ved samhandel.

113. Transportministeren oplyste på DSB's ordinære virksomhedsmøde den 27. april 2011, at hverken ministeren eller bestyrelsen havde været tilfredse med bistanden fra DSB's statsautoriserede revisorer igennem forløbet, der førte frem til revisionsforbeholdet – især med tanke på Helgoland-transaktionen og renten på mellemværendet.

114. Transportministeriet har efterfølgende drøftet en ny revisionsordning med DSB. Den statsautoriserede revisor, der vælges på virksomhedsmødet, skal fremover alene i begrænset omfang og med bestyrelsens godkendelse kunne udføre konsulentopgaver for DSB. Ministeriet har oplyst, at der derved sikres økonomisk uafhængighed af koncernen, og at revisor bliver fuldt ud opmærksom på kontrolopgaven for ejeren og for bestyrelsen.

115. Transportministeren oplyste i maj 2011 Folketinget om, at ministeren vil gennemføre en ændring af DSB's vedtægter snarest, da punktet om lånerenter ifølge Kammeradvokaten kan give anledning til misforståelser.

V. Kystbanens rettidighed

Udviklingen i rettidigheden på Kystbanen har været særdeles utilfredsstillende.

De politiske forligsparter bag udbuddet af Kystbanen havde en forventning om, at rettidigheden ville blive forbedret i forhold til 91,6 %, som var gennemsnittet for perioden 2003-2004.

Køreplanen, der lå til grund for udbuddet, var ambitiøs, bl.a. fordi antallet af togafgange på strækningen var sat højt. Køreplanen blev på grund af den dårlige rettidighed ændret fra august 2010. Bl.a. blev antallet af togafgange til og fra Helsingør i myldretiden reduceret.

A. Udbudskøreplanen

116. Rigsrevisionens undersøgelse af udbudskøreplanen har vist følgende:

- Trafikstyrelsen oplyste i 2004 til forligsparterne bag trafikaftalen om udbuddet, at udbuddet af Kystbanen ville gøre det muligt at forbedre rettidigheden, som i perioden 2003-2004 gennemsnitligt udgjorde 91,6 %, baseret på, om tog kommer mere end 5,59 minutter for sent.
- Antallet af togafgange i myldretiden var sat højt i udbudskøreplanen. Transportministeriet havde ikke klart fordelt ansvaret for udbudskøreplanen mellem Trafikstyrelsen og Banedanmark. Fra 2010 er det Banedanmarks ansvar at udarbejde og godkende køreplaner i forbindelse med udbud.

Grundlaget for udbudskøreplanen

117. I udbuddet af Kystbanen var køreplanen givet i form af en udbudskøreplan, som Trafikstyrelsen havde specificeret.

118. Grundlaget for udbuddet af Kystbanen var en politiske aftale fra november 2004 om udbud af Kystbanen. Her lagde forligsparterne vægt på, at der i forbindelse med et udbud af trafikken på Kystbanen skulle sikres de bedst mulige betingelser for en god og stabil trafikafvikling til glæde for passagererne.

Forud for den politiske aftale gennemførte Trafikstyrelsen i 2004 en række foranalyser som grundlag for styrelsens rapport om udbud af 4 jernbanestrækninger, herunder Kystbanen.

Forligsparterne bag den politiske aftale om udbuddet af Kystbanen bestod af V, K, DF, KD og RV. Parternes ordførere havde til opgave at godkende grundlaget for den politiske aftale om udbuddet af Kystbanen.

119. Forligsparterne stillede en række spørgsmål til foranalyserne og spurgte bl.a. til:

- forventelige forbedringer af rettidigheden ved udbud
- konsekvenser for togtrafikken af forringet jernbaneinfrastruktur
- en vurdering af fordele og ulemper af forskellige former for myldretidsbetjening af Kystbanen.

120. Transportministeriet oplyste til forligsparterne, at der ifølge Trafikstyrelsen måtte være mulighed for forbedringer i forhold til de sidste 2 års rettidighed på 90-92 %. Den gennemsnitlige rettidighed for 2003 og 2004 var 91,6 %.

121. Transportministeriet har oplyst, at udbudskøreplanen ikke blev udarbejdet med udgangspunkt i at opnå en given rettidighed. Fokus var på frekvens og besparelser.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at de politiske forligsparter også fik stillet en forbedret rettidighed i udsigt.

122. Trafikstyrelsens forslag fra medio 2004 til en udbudskøreplan indeholdt en reduktion af antallet af tog i timen i myldretiden fra 9 til 6 tog mellem Helsingør og København. Kapacitetsbelastningen blev derved reduceret væsentligt, hvilket kunne betyde en mærkbar forbedring af rettidigheden i forhold til DSB's kommende køreplan for 2005.

123. Forligsparterne spurgte i maj 2005 til konsekvenserne af køreplanen for passagererne på de enkelte stationer og flere gange i juni 2005, om der kunne indføres et system med flere tog i myldretiden. Trafikstyrelsen supplerede herefter køreplansforslaget med ét ekstra tog i myldretiden og gjorde opmærksom på, at rettidigheden ville blive forringet ved indsættelse af flere tog i myldretiden.

I juni 2005 fremlagde styrelsen endvidere muligheden for at udvide myldretidstrafikken med 2 ekstra tog i myldretiden fra Helsingør til København mellem kl. 7 og 8, så der i alt var 9 tog i timen i myldretiden. Det blev forelagt for forligsparterne, som godkendte køreplanen.

124. Transportministeriet har oplyst, at der på strækningen var kapacitet til at køre 9 tog i timen mellem kl. 7 og 8, og at der under alle omstændigheder var tale om færre afgangene end DSB-togplanen fra 2005, hvor der kørte 9 tog i timen i 1 time og 40 minutter om morgenen.

125. Rigsrevisionens sagsgennemgang viste, at det ikke blev sandsynliggjort, at der var tilstrækkelig kapacitet til stede til at gennemføre myldretidsændringen i udbudskøreplanen med den opstillede målsætning for rettidighed.

126. På baggrund af problemer med rettidigheden på Kystbanen i 2009 besluttede transportministeren i november 2009, at Trafikstyrelsen og Banedanmark skulle nedsætte en taskforce, som skulle komme med løsningsforslag til, hvordan rettidigheden kunne forbedres.

127. Trafikstyrelsen og Banedanmark vurderede i rapporten "Task Force Øresund" fra marts 2010, at der kunne opnås en rettidighed på mindst 90 % inden udgangen af 2010.

Forbedringen skulle ske ved at tage udgangspunkt i et nyt kriterium for beregning af rettidighed (4,59 minutter i stedet for 5,59 minutter) og ved at justere køreplanen med 9 tog i timen i myldretiden, så standsningsmønsteret blev mere jævnt fordelt blandt strækningens stationer, hvilket også var tilfældet med DSB's køreplaner i perioden 2005-2008.

I udbudskøreplanen for DSBFirst for 2009 og 2010 blev stationerne Helsingør, Espergærde, Humlebæk og Kokkedal betjent af 9 tog i timen i myldretiden. Taskforcens forslag resulterede i, at antallet af tog i myldretiden til og fra Helsingør blev reduceret fra 9 til 6 tog i timen. Der kører fortsat 9 tog i timen i myldretiden, men ingen stationer bliver betjent af mere end 6 tog på nær stationerne Østerport, Nørreport og København H.

Ansvar for udbudskøreplan

128. Trafikstyrelsen bad i marts 2005 Banedanmark om at foretage sparring i forbindelse med Trafikstyrelsens udarbejdelse af en udbudskøreplan på de udbudte strækninger, herunder principielle overvejelser om køreplaner vedrørende holdetider, togfølge mv.

Rigsrevisionens gennemgang har ikke kunnet klarlægge, om Banedanmark godkendte den endelige udbudskøreplan med 9 tog i timen i myldretiden.

129. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Banedanmark i 2010 oplyste Transportministeriet om, at Banedanmark ikke havde kvalitetssikret den samlede udbudskøreplan for Kystbanen, men alene var blevet anmodet om at kommentere konkrete trafikale problemstillinger vedrørende 10-minutters frekvens, krydsningsproblemer på Helsingør Station i forhold til tværkørende tog mellem Hillerød og Helsingør, holdetider på stationer og beregning af rejsetider.

130. Transportministeriet har efterfølgende oplyst, at Banedanmark tildelte "kanaler" ud fra køreplanen og dermed godkendte køreplanen. Banedanmark afviser yderst sjældent helt en ansøgning, men der er ofte tilpasninger i den godkendte køreplan i forhold til det ansøgte. Tilpasningerne har til formål at sikre, at køreplanen kan gennemføres med størst muligt hensyn til rettidighed. Det er ministeriets ansvar at sikre den nødvendige koordination herom internt i ministeriet, og Banedanmark har i en ny model gældende fra 2010 fået ansvaret for at udarbejde køreplaner i forbindelse med udbud.

131. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Transportministeriet ikke klart havde fordelt ansvaret mellem Trafikstyrelsen og Banedanmark i tilknytning til at kvalitetssikre udbudskøreplanen, så den kunne køres med størst mulig rettidighed.

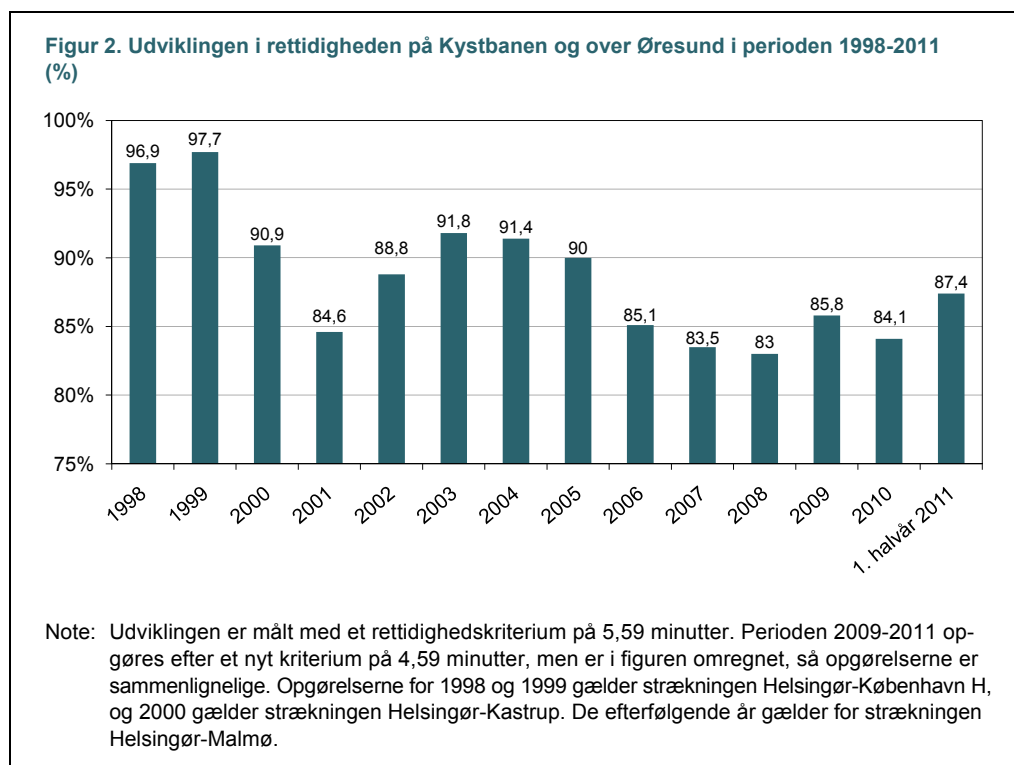
B. Udviklingen i rettidigheden

132. Rigsrevisionens undersøgelse af udviklingen i Kystbanens rettidighed har vist følgende:

- Kystbanens rettidighed udgjorde i gennemsnit ca. 85 % i perioden 2009-2010, baseret på, om tog kommer mere end 5,59 minutter for sent. Rettidigheden lå dermed lavere end gennemsnittet på 91,6 % i perioden 2003-2004.
- I 2010 blev der indgået en politisk aftale om, at rettidigheden skulle forbedres, bl.a. ved at reducere antallet af togafgange i myldretiden til og fra Helsingør. Målsætningen var en rettidighed på mindst 90 % inden udgangen af 2010, baseret på, om tog kommer mere end 4,59 minutter for sent. Rettidigheden udgjorde 80,2 % i 2010 og 85,6 % i 1. halvår 2011.

Banedanmark stiller "kanaler" til rådighed for operatøren, så der er tilstrækkelig plads på strækningen til, at operatørens tog kan overholde køreplanen.

133. Figur 2 viser udviklingen i rettidigheden på Kystbanen og over Øresund i perioden 1998-2011.



Det fremgår af figur 2, at rettidigheden var 96,9 % i 1998 og 97,7 % i 1999. Efter åbningen af Øresundsbroen i 2000 faldt rettidigheden i perioden 2000-2001 for igen at stige indtil 2003. Rettidigheden faldt i perioden 2005-2008 fra 90 % til 83 %, hvor DSB's trafik blev udvidet til 9 tog i myldretiden. Efter udbuddet udgjorde rettidigheden 85,8 % i 2009 og 84,1 % i 2010. 1. halvår 2011 viser en stigning til 87,4 %.

134. Rettidigheden i perioden 2009-2010 udgjorde i gennemsnit ca. 85 % og lå dermed lavere i forhold til gennemsnittet på 91,6 % i perioden 2003-2004, som dannede grundlag for forventningen til udviklingen i rettidigheden i forbindelse med udbuddet.

135. Der er forskel på den kvalitet, som operatøren leverer, og den kvalitet, som passagererne oplever. Hvor operatørrettidigheden udelukkende beregnes på baggrund af forhold, som operatøren er ansvarlig for, er den rettidighed, som passagererne oplever, også betinget af forhold uden for DSBFirsts indflydelse. Fx kan DSBFirst blive forsinket af skinnibrud, som påvirker den rettidighed, passagererne oplever. DSBFirst har ikke ansvaret for dette og pålægges derfor ikke bod for sådanne forhold. Derfor kan der være forskel på den rettidighed, som passagererne på Kystbanen oplever, og DSBFirsts operatørrettidighed.

136. I 2009 betalte DSBFirst ca. 15 mio. kr. i bod for dårlig operatørrettidighed og aflyste tog, mens DSBFirst i 2010 fik knap 5 mio. kr. i bonus for god operatørrettidighed, men måtte betale 1,6 mio. kr. for aflyste tog.

DSBFirsts operatørrettidighed (forsinkelser på 5 minutter eller derover) udgjorde 95,9 % i 2009, 97,9 % i 2010 og 98,5 % efter 1. halvår 2011.

Statsrevisorernes spørgsmål nr. 5b

Hvem har ansvaret for den væsentlige forskel på DSBFirsts kontraktlige kvalitet og den kundeoplevede kvalitet?

Besvarelsen fremgår af pkt. 135-136.

137. Forligsparterne bag udbuddet af Kystbanen indgik efterfølgende i april 2010 en aftale om at indføre taskforcens foreslåede køreplan med virkning fra august 2010. Det fremgik af aftaleteksten, at rettidigheden inden udgangen af 2010 kunne forbedres til mindst 90 %.

138. Efter det nye rettidighedskriterium – om tog kommer mere end 4,59 minutter for sent – udgjorde rettidigheden 80,2 % i 2010. Rettidigheden lå dermed ca. 10 procentpoint under målet på 90 %. Resultatet for 2011 ligger indtil videre på 85,6 %. Fra august 2011 er der indført nye tiltag til at forbedre rettidigheden.

Rigsrevisionen, den 14. september 2011

Annie Nørskov
fg.

/Claus Vejlø Thomsen

Bilag 1. Ordliste

Aflyst ankomst	En planlagt ankomst på en registreringsstation, som ikke er realiseret.
Akt 181 25/6 2002	Aktstykket vedrører ændring af beløbsgrænse for Finansudvalgets godkendelse af investeringer for så vidt angår bud på udførelse af jernbanetrafik som offentlig service i udlandet for DSB.
Akt 13 17/8 2006	Aktstykket vedrører Trafikstyrelsens igangsættelse af udbud af togtrafikken mellem Helsingør og Peberholm og indgåelse af en samarbejdsaftale med Skånetrafiken mv.
Akt 132 15/5 2008	Aktstykket vedrører indgåelse af optioner i forbindelse med togtrafik mellem Helsingør og Peberholm.
Akt 204 2/9 2008	Aktstykket vedrører tilslutning til DSB's køb af 10 Øresundstogsæt.
Anfordringsgaranti	En særlig form for garantiaftale, hvor betalingspligten for den, der stiller garantien, indtræder, når den berettigede fremsætter krav herom, dvs. på anfordring. Nærmere dokumentation for de betingelser, som skal udløse garantien, er ikke nødvendig.
DSB-loven	Lov nr. 485 af 1. juli 1998 om den selvstændige offentlige virksomhed DSB og om DSB S-tog A/S med senere ændringer.
Forhandlet trafik	Kontraktforholdene for DSB's ikke-konkurrenceudsatte trafik er fastlagt i en kontrakt mellem Trafikministeriet og DSB om fjern- og regionaltrafik udført som offentlig service i perioden 2005-2014.
Forligsparterne	Parterne bag den politiske aftale om udbuddet af Kystbanen bestod af V, K, DF, KD og RV. Parternes ordførere havde til opgave at godkende grundlaget for den politiske aftale om udbuddet af Kystbanen. Aftalen blev indgået i november 2004.
Fællesskabsretten	Består af de grundlæggende traktater og af bestemmelserne i de retsakter, som EU-institutionerne har vedtaget i forbindelse med anvendelsen af traktaterne.
Going concern	Et udtryk for fortsat driftsvirksomhed. En årsrapport udarbejdes på grundlag af en forudsætning om going concern (fortsat drift), medmindre ledelsen har til hensigt at likvidere virksomheden eller indstille driften i virksomheden eller ikke har andet realistisk alternativ end at gøre dette. Udarbejdelsen af regnskabet forudsætter således, at ledelsen vurderer virksomhedens evne til at fortsætte driften. Revisors ansvar er at opnå tilstrækkeligt og egnede revisionsbevis for, at ledelsens anvendelse af forudsætningen om going concern ved udarbejdelsen og aflæggelsen af regnskabet er passende, og at konkludere, om virksomhedens evne til at fortsætte driften er forbundet med væsentlig usikkerhed.
Helgoland	Værkstedsfaciliteter, som ligger ved Svanemøllen Station i København. Helgoland bliver brugt til vedligeholdelse og klargøring af Øresundstog og IR4-tog.
Jernbaneloven	Lov nr. 289 af 18. maj 1998 om jernbanevirksomhed m.v. med senere ændringer.
Kanaler	Banedanmark stiller "kanaler" til rådighed for operatøren, så der er tilstrækkelig plads på strækningen til, at operatørens tog kan overholde køreplanen.
Kystbanen A/S	Kystbanen A/S afgav tilbud på driften af Kystbanen i 2007. Kystbanen A/S skiftede navn til DSBFirst Danmark A/S i 2008.
Litrakilometer	Hvert enkelt tog har sit eget identifikationsnummer i form af et litranummer. Toget afregnes efter det antal kilometer, som det har kørt, før der skal foretages planlagt vedligeholdelse.
Mellemregning	I forbindelse med samhandel har DSB og DSBFirst ydet hinanden leverandørkredit, og tilgodehavender mellem selskaberne blev posteret og modregnet på en mellemregningskonto.
Operatørrettidighed	Operatørens andel af ansvaret for togenes rettidighed.
Procentpoint	Procentpoint er forskellen mellem 2 tal, der er angivet i %.

Prækvalifikation	En forhåndsgodkendelse, hvorved ansøger erklæres egnet til en given opgave.
Registreringsstation	Station på en strækning, hvor registrering og/eller opgørelse af forsinkede ankomster og aflyste ankomster finder sted. I henhold til kontrakten (bilag 8, 4.2.1) er følgende stationer registreringsstationer: <ul style="list-style-type: none"> • Helsingør • Kokkedal • Østerport (kun i retning mod Helsingør) • København H (kun i retning mod Kastrup) • Københavns Lufthavn, Kastrup.
Rettidighed	Udtryk for tog til tiden. Man skelner mellem den rettidighed, som passagererne oplever, og den rettidighed, som operatøren leverer (operatørrettidighed).
Revision af DSB og DSBFirst	Revisionen af DSB's koncern- og årsregnskab udføres af eksterne revisorer (Rigsrevisionen, KPMG og Deloitte) og DSB's interne revision. Revisionen af DSBFirsts danske og svenske selskaber udføres af KPMG.
Samhandel	Handel mellem 2 virksomheder inden for samme koncern.
Skånetrafiken	Ansvarlig for al offentlig transport i Skåne. Skånetrafiken indgik kontrakt med DSBFirst i 2008 om den svenske del af Øresundstrafikken, men kontraktforholdet er nu mellem Öresundståg AB og DSBFirst.
Spontanhandel	Begreb, der anvendes for en type af koncernintern samhandel i DSB, som ikke er reguleret eller dokumenteret i en kontrakt mellem parterne.
Statsstøtte	Hvis en virksomhed modtager statslige midler, må den almindeligvis kun handle med søster-/datterselskaber, hvis det foregår på markedsvilkår. Ellers kan der være tale om ulovlig statsstøtte. Det er Europa-Kommissionen, der afgør, om statsstøtten er uforenelig med fællesskabsretten.
Trafikkontrakt	Kontrakt mellem Trafikstyrelsen og DSBFirst, som fremgår af hovedkontrakten mellem Trafikstyrelsen og Kystbanen A/S om passagertrafik udført som offentlig service.
Transfer pricing	Den pris og de vilkår, der anvendes ved samhandel mellem 2 koncernselskaber. Priser og vilkår skal være i overensstemmelse med, hvad der ville være opnået, hvis transaktionerne var afsluttet mellem uafhængige parter, dvs. på "armslængdevilkår".
Udbudskøreplan	Trafikstyrelsen udarbejdede en specifik køreplan, som den udbudsvindende operatør skulle køre efter. Operatøren kunne således ikke selv definere en køreplan.
Virksomhedsmøde	DSB's generalforsamling.
Öresundstrafiken AB	Selskabet afgav tilbud på den svenske del af Øresundstrafikken i 2007. Öresundstrafiken AB skiftede navn til DSBFirst Sverige AB i 2008.
Öresundståg AB	En fælles sydsvensk trafikmyndighed oprettet i 2009 af bl.a. Skånetrafiken. Öresundståg AB overtog kontrakten med DSBFirst om den svenske del af Øresundstrafikken.