

**Beretning til statsrevisorerne
om**

**DSB's afvikling af egen
godsvirksomhed**

**November 2001
RB D202/01**



Rigsrevisionen

Indholdsfortegnelse

	Side
I. Resumé	5
II. Indledning, formål, afgrænsning og metode	22
A. Indledning	22
B. Formål og afgrænsning	23
C. Metode	24
III. Afgrænsning og udskillelse af DSB's godsvirksomhed	24
A. Baggrund	24
B. Godsvirksomheden	25
C. Afgrænsning og udskillelse.....	27
IV. Planer og politiske aftaler for et økonomisk selvstændigt DSB Gods.....	30
A. Politisk rammeaftale 1990-1993, januar 1990	30
B. Politisk rammeaftale 1995-1998, november 1994	31
C. Bestyrelsens strategiplan, december 1995	33
D. Bestyrelsens genopretningsplan, september 1996	36
E. Politisk supplementsaftale, oktober 1996	38
F. Politisk aftale om strategi for DSB Gods, august 1998	39
V. Undersøgelser af alliance-/fusionsmuligheder	45
A. Forretnings- og handlingsplan i august 1999	45
B. Nordic Rail International	46
C. Andre alliance-/fusionsmuligheder	47
VI. Aftaler vedrørende Stykgods og Vognladning	52
A. Stykgods.....	52
B. Vognladning.....	55
VII. Den økonomiske udvikling 1995-2000	60
A. Udviklingen 1995-1998	60
B. Udviklingen 1999-2000	61

Beretning om DSB's afvikling af egen godsvirksomhed

I. Resumé

Indledning mv.

1. Ved deres møde den 15. marts 2000 anmodede statsrevisorerne rigsrevisor om at afgive en beretning om salget af de enkelte enheder i DSB Gods og den økonomiske udvikling i forbindelse med afviklingen af DSB Gods. Statsrevisorernes anmodning fremkom, efter at de på samme møde havde taget et notat fra rigsrevisor om udviklingen i DSB Gods til efterretning. I notatet redegjorde rigsrevisor for den økonomiske udvikling i DSB Gods siden 1996, herunder om Folketinget havde modtaget korrekte oplysninger om økonomien i DSB Gods, og om der var realistiske forudsætninger for, at der om få år var skabt økonomi i DSB Gods. Af notatet fremgik bl.a., at det var rigsrevisors opfattelse, at de regnskabsmæssige informationer om DSB Gods – der var fremgået af finanslove eller var tilgået Folketingets Trafikudvalg – havde vist, at den økonomiske situation for godsvirksomheden var vanskelig, og at de forventede forbedringer i økonomien ikke blev realiseret. Det fremgik endvidere af notatet, at DSB's bestyrelse undersøgte mulighederne for at videreføre stykgodsvirksomheden og vognladningsvirksomheden i hver sin samarbejds-konstellation.

2. Rigsrevisionens undersøgelse har afventet en afklaring af den endelige afvikling af DSB Gods. Aftalegrundlaget vedrørende stykgodsvirksomheden var endeligt på plads ved Finansudvalgets tiltrædelse den 29/6 2000 af et fortroligt aktstykke. Aftalegrundlaget vedrørende vognladningsvirksomheden blev fastlagt den 27. juni 2001. En nødvendig godkendelse fra Transportministeriet i Tyskland forelå den 1. august 2001.

3. Rigsrevisionens undersøgelse er afgrænset til en gennemgang og vurdering af

- baggrunden for og gennemførelsen af udskillelsen af DSB's godsvirksomhed fra DSB's øvrige aktiviteter,

- det regnskabsmæssige grundlag for de tiltag, der i perioden 1995-2000 blev iværksat med henblik på at etablere et økonomisk selvstændigt DSB Gods,
- undersøgelser af alliance-/fusionsmuligheder,
- overdragelsesaftale og fusionsaftale vedrørende henholdsvis DSB Stykgods og DSB Vognladning,
- den økonomiske udvikling efter, at der i 1994 var truffet beslutning om at vurdere mulighederne for at bringe godsvirksomheden i økonomisk balance.

Afgrænsning og udskillelse af DSB's godsvirksomhed

4. På baggrund af navnlig tiltag i EU med henblik på at gøre jernbanetransporten i Fællesskabet effektiv og konkurrencedygtig i forhold til andre transportformer skete der væsentlige ændringer af organisatorisk og regnskabsmæssig karakter i DSB i løbet af 1990'erne. I første omgang samlede interessen sig især om DSB's godsvirksomhed, da man forventede, at godstransport på jernbane ville blive det første jernbaneområde, hvor en fuldstændig liberalisering ville blive aktuel. Man var endvidere klar over, at godsvirksomheden var underskudsgivende, og at staten ikke havde de samfundsmæssige argumenter for at opretholde ikke-kommerciel trafik, som man havde for passagertransport.

Transport af gods var frem til den endelige afhændelse/udskillelse af godsvirksomheden i 2000/2001 et forretningsområde i DSB på linje med passagertransport og tidligere tillige rederi- og rutebilvirksomhed. Transport af stykgods var oprindeligt en integreret del af jernbanedriften, hvor togene medbragte gods til de enkelte stationsbyer, hvorefter en lokal vognmand bragte godset videre til modtageren. Efterhånden koncentreredes virksomheden om distribution til og fra terminaler kombineret med lastbiltransport. Vognladningsvirksomheden omfattede jernbanetransport af hele vognlæs. Frem til 2000 havde DSB et faktisk monopol på denne transportform i Danmark.

5. DSB havde indtil begyndelsen af 1990'erne status som et departement i Trafikministeriet. I 1993 blev den departementale status ændret, hvorefter DSB blev en statsvirksomhed under Trafikministeriet. Det var starten på en or-

ganisationsudvikling, der skulle føre frem mod en adskillelse af forvaltningen af transportydelser og forvaltningen af infrastrukturen (jernbanenet, trafikstyring).

Til betjening af DSB's forskellige forretningsområder (passager- og godstrafik, rederi- og rutebilvirksomhed) indgik der i begyndelsen af 1990'erne en række fællestjenester som særlige enheder i DSB's organisation. For at få et fuldstændigt billede af forretningsområdernes – herunder godsvirksomhedens – træk på ressourcer blev fællestjenesterne opdelt/fordelt på hovedforretningsområderne. Fordelingen af fællestjenesterne medførte bl.a., at antallet af årsværk, der kunne henføres direkte til godsvirksomheden, steg fra godt 1.300 ultimo 1992 til godt 2.300 ultimo 1995. Antallet reduceredes efterfølgende væsentligt ved rationaliseringer mv.

Planer og politiske aftaler for et økonomisk selvstændigt DSB Gods

Politisk rammeaftale 1990-1993, januar 1990

6. I januar 1990 blev der for første gang indgået en politisk rammeaftale vedrørende DSB. Baggrunden var ifølge aftalen ibrugtagelsen af den faste forbindelse over Storebælt, der gjorde det nødvendigt med omfattende nyinvesteringer og omstillinger i DSB. Samtidig sås muligheden for en forbedret rentabilitet og dermed en reduktion af statens tilskud til DSB. Aftalen, der omfattede perioden 1990-1993, gav DSB øgede handlemuligheder og indledte den organisatoriske og økonomiske omstilling af virksomheden. Vedrørende godstrafikken anførtes bl.a., at stykgodsproduktets indtægter i 1992 som minimum skulle modsvare de omkostninger, som stykgods påførte DSB. Fra 1995 skulle indtægterne endvidere dække det årlige investeringsomfang. Den samlede godssektor skulle tilpasses og udvikles med henblik på, at indtægterne efter ibrugtagelsen af den faste forbindelse skulle bringes til at dække de omkostninger til drift og investeringer, som godstrafikken medførte for DSB. Målene i den første politiske rammeaftale blev formuleret ret "blødt", idet der alene anførtes forudsætninger om en forbedret rentabilitet og dermed reduktion af statens tilskud. DSB Gods skulle ikke bringes til at fungere på markedsmæssige vilkår. Tværtimod fremgik det, at godssektoren ikke skulle bidrage til DSB's generalomkostnin-

ger, og at økonomien fortsat skulle beskrives efter statens regnskabsregler.

Politisk rammeaftale 1995-1998, november 1994

7. I den efterfølgende politiske rammeaftale fra november 1994 for perioden 1995-1998 skete der imidlertid en stramning af de økonomiske krav til godsvirksomheden. Det blev anført, at målsætningen var at vurdere i foråret 1998, om der kunne tilvejebringes økonomiske forudsætninger for at omdanne DSB Gods til et aktieselskab. DSB Gods skulle i den forbindelse fra og med 1996 udarbejde regnskaber efter årsregnskabsloven sideløbende med normale oplysninger til statsregnskabet.

Det indgik endvidere i aftalen, at der skulle tilvejebringes grundlag for etablering af en professionel bestyrelse for DSB. Etableringen af en bestyrelse fandt sted i april 1995.

Bestyrelsens strategiplan, december 1995

8. Den nyetablerede bestyrelse fremlagde i december 1995 en strategiplan for DSB Gods. Et af de planlagte tiltag var sikring af et dækningsbidrag i forbindelse med salget af transportydelse. Det anførtes, at en af de grundlæggende udfordringer for DSB Gods var de (eksisterende) begrænsede muligheder for at kunne sammenholde indtægter og de heraf afledte omkostninger. I forbindelse med salget af transportydelse havde DSB Gods hidtil fokuseret på mængder. Et forhold, der måtte betegnes som en del af virksomhedskulturen.

I strategiplanen forventede bestyrelsen balance i DSB Gods' regnskab fra og med 1998, således som regnskabet antoges at ville foreligge opgjort efter statens regler. Der ville ikke i perioden komme balance i et regnskab efter årsregnskabsloven. For 2000 forventedes et underskud på 113 mio. kr.

Bestyrelsens genopretningsplan, september 1996

9. Bestyrelsen måtte allerede medio 1996 konstatere, at den økonomiske målsætning i strategiplanen for 1995-2000 ikke kunne holdes. En af årsagerne var svigtende salg samtidig med, at produktionsomkostningerne ikke var fulgt med ned. Der havde endvidere været betydelig træghed i

igangsættelsen af projekter med henblik på resultatforbedringer, herunder reduktion af personale i 1996. Igangsættelsen havde været en større opgave end forventet for DSB Gods' organisation generelt, herunder chefgruppen. Endvidere indebar fald i markedet og budgetteringsfejl i strategiplanen en forværring af de forventede resultater.

På den baggrund vedtog bestyrelsen i september 1996 – med udgangspunkt i en summarisk regulering af budgettallene i strategiplanen fra december 1995 – en genopretningsplan dækkende perioden 1997-2002. Efter genopretningsplanen forventedes der først regnskabsmæssig balance efter statens regnskabsregler i 2001, hvorimod der ikke i perioden forventedes overskud eller balance i et årsregnskab opgjort efter årsregnskabslovens regler. Bestyrelsen tilføjede, at der med den nuværende strategi ikke var udsigt til, at økonomien i DSB Gods på noget tidspunkt ville komme i balance. Det rejste spørgsmålet, om strategien skulle lægges grundlæggende om. En restrukturering kunne meget vel vise, at det ikke var muligt at drive godsvirksomhed i Danmark på kommercielle vilkår, eller at der ville blive tale om en meget lille virksomhed. Var det tilfældet, burde der optages forhandlinger med udenlandske jernbaneoperatører om en sammenlægning.

Politisk supplementsaftale, oktober 1996

10. Partierne bag rammeaftalen fra november 1994 indgik på baggrund af genopretningsplanen en supplementsaftale i oktober 1996. Om DSB Gods blev det bl.a. anført, at selv om omdannelsen til aktieselskab var blevet sværere at nå, var det hensigten at foretage de nødvendige strukturtilpasninger for at gøre DSB Gods økonomisk selvstændigt, så virksomheden både kunne klare konkurrencen fra andre transportformer og den kommende konkurrence med andre jernbaneoperatører.

DSB Gods skulle øge samarbejdet med private vognmænd. Målet var, at hele godsvirksomhedens lastbilkørsel havde været i EU-udbud inden februar 1997.

Endelig blev det besluttet, at der skulle udarbejdes en særskilt strategiplan for DSB Gods, der især sigtede på togtransport af gods i store mængder over lange afstande, og hvor det var samfundsøkonomisk begrundet fx i kraft af miljøfordele.

Politisk aftale om strategi for DSB Gods, august 1998

11. DSB fremlagde i april 1998 et udkast til strategiplan for trafikministeren. Udkastet med opdelingen på 2 hovedområder, Vognladning og Stykgods, var efter DSB's opfattelse den mest gennemarbejdede økonomiske analyse, der endnu var fremlagt for godsvirksomheden. Af en ledsagende konsekvensberegning af strategiplanen udarbejdet af DSB Gods og KPMG i fællesskab fremgik det dog, at planen – ud over den almindelige usikkerhed, der var knyttet til en fremskrivning af økonomiske resultater – indeholdt væsentlige usikkerhedsmomenter. Usikkerheden var bl.a. knyttet til et svagt datagrundlag, hvor det havde været vanskeligt at knytte udviklingen i den fysiske produktion til omkostnings- og indtægtsudviklingen samt et svagt dokumentationsgrundlag for udviklingen.

Forinden fremlæggelsen for trafikministeren var der på 2 områder truffet forberedelser til beslutninger af væsentlig betydning for planen:

- For det første var der udarbejdet forslag til lov om jernbanevirksomhed. Efter forslaget kunne enhver jernbanevirksomhed efter 1. januar 1999 udføre jernbanegodstransport i konkurrence med DSB Gods. Loven blev vedtaget i maj 1998.
- For det andet var der indgået politisk aftale om forslag til lov om den selvstændige offentlige virksomhed DSB. Vedrørende DSB Gods forudsattes det i lovbemærkningerne, at der sikredes en sådan ledelsesmæssig fokusering på virksomhedens drift og resultater, at godsvirksomheden var i økonomisk balance efter årsregnskabslovens regler inden udgangen af 2002. I perioden indtil da forudsattes det, at godsvirksomheden fik tilført midler til dækning af underskud og omstrukturingsforanstaltninger. Midlerne skulle tilvejebringes via en henrettelse på 1 mia. kr. i åbningsbalancen for DSB.

12. Bestyrelsens udkast til strategiplan for DSB Gods var udarbejdet på baggrund af forventninger om øgede indtægter samt rationaliseringsmuligheder navnlig som følge af åbningen af den faste forbindelse over Øresund samt indsættelsen af kraftige tostrømsgodslokomotiver. DSB ville i løbet af 2000 modtage 13 nye ellokomotiver. Det

var nogle af Europas kraftigste lokomotiver indrettet på drift i såvel Danmark som Sverige og Tyskland, hvilket gav DSB en øjeblikkelig teknisk fordel over for andre jernbaneselskaber. Sammen med Øresundsbroens åbning, der gjorde godstrafikken uafhængig af færger med tilhørende besværlig og omkostningskrævende rangering, forventedes dette at medføre ekstraordinære muligheder for rationalisering af godstransporten.

I udkastet til strategiplanen indgik endvidere en række tiltag. Der skulle bl.a. arbejdes for etableringen af et fælles aktieselskab – Nordic Rail International – mellem de nationale godstransportører i Danmark, Norge og Sverige. Dette skulle sikre, at DSB Gods kom i en alliance, der ville være konkurrencedygtig med de største jernbaneoperatører i Europa.

Det indgik i overvejelserne, at en hurtig lukning af DSB på daværende tidspunkt måtte forventes at udløse forpligtelser i niveauet 4,6 mio. kr. Var lukningsforpligtelserne blevet opgjort pr. 1. januar 1995, ville forpligtelsen have udgjort et endnu større beløb, idet antallet af tjenestemænd da var højere end pr. 1. januar 1999.

Det fremsendte udkast opfyldte imidlertid ikke det politiske krav i forbindelse med aftalen om udkast til lov om den selvstændige offentlige virksomhed DSB, hvori det var forudsat, at DSB Gods var bragt i økonomisk balance inden udgangen af 2002.

13. Bestyrelsens udkast til strategi for DSB Gods blev med enkelte tilføjelser godkendt af trafikministeren og et politisk flertal den 28. august 1998.

Til godkendelsen blev knyttet bl.a. følgende forudsætninger:

- Fastholdelse af kravet om regnskabsmæssig balance i 2002.
- En nedskrivning af værdien af godslokomotiver og -vogne mv. Det ville reducere de kommende års afskrivninger og dermed regnskabsmæssigt medføre en resultatforbedring.
- Bortfald af et særligt tillæg ved intern handel som følge af en omlægning af principperne herfor. Det ville også medføre en resultatforbedring.

- Stykgods skulle fremover betragtes som kunde ved køb af jernbanetransport.
- DSB Gods skulle inden 1. maj 1999 have udviklet et fuldt funktionsdygtigt økonomistyringssystem.
- DSB Gods skulle senest pr. 1. september 1999 have udarbejdet en detaljeret forretnings- og handlingsplan, der beskrev, hvilke kundesegmenter og produktgrupper der dannede baggrund for de vækstforudsætninger, der var indeholdt i DSB's strategiplan for DSB Gods.

Efter foretagelse af de regnskabstekniske korrektioner, der var blandt ovennævnte forudsætninger for den politiske godkendelse, forelå der en strategiplan, der viste økonomisk balance for DSB Gods ved udgangen af 2002.

14. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at det har været meget vanskeligt for organisationen at omsætte bestyrelsens strategiplan fra december 1995 til konkrete handlinger. Der har været usikkerhed omkring forudsætninger, og sårbarheden har været stor ved ændringer. En medvirkende årsag hertil må ses i vanskelighederne med at fremskaffe relevante regnskabsmæssige informationer som grundlag for hurtige og præcise beslutninger. Bestyrelsens planer havde på den baggrund mere karakter af mulige scenarier frem for gennemarbejdede analyser.

DSB's regnskabsvæsen var indtil sidst i 1990'erne mangelfuldt og ikke indrettet med henblik på at belyse lønsomheden af virksomhedens aktiviteter.

Det er beskrivende for den regnskabsmæssige situation frem til 1998, at der blandt forudsætningerne for en godkendelse af strategiplanen indgik krav om, at DSB Gods inden 1. maj 1999 skulle have udviklet et fuldt funktionsdygtigt økonomisystem og senest pr. 1. september 1999 have udarbejdet detaljerede beskrivelser af de vækstforudsætninger, der var indeholdt i strategiplanen.

Den meget ringe regnskabskvalitet i DSB i årene frem til 1998 har givet DSB's bestyrelse et tilsvarende svagt beslutningsgrundlag.

Undersøgelser af alliance-/fusionsmuligheder

15. DSB's bestyrelse fremlagde i august 1999 den af trafikministeren ønskede forretnings- og handlingsplan for

DSB Gods. Det fremgik af forretnings- og handlingsplanen, at hovedhjørnестenen i planerne for godsvirksomhedens fremtid var den internationale strategi. Men at det var vurderingen, at DSB Gods ikke på sigt kunne gøre sig gældende i den internationale konkurrence uden indgåelse af aftaler i form af alliancer og/eller fusion. Det indgik i planen, at der skulle arbejdes for et fælles aktieselskab – Nordic Rail International – mellem de nationale godstransportører i Danmark, Norge og Sverige. Primo november 1998 meddelte det svenske Statens Järnvägar imidlertid, at man ikke ønskede at videreføre forhandlingerne om Nordic Rail International (NRI). De skandinaviske baner havde alle store underskud i forbindelse med udenlandstrafikken, og man var i tvivl om, hvorvidt NRI ville være i stand til at løfte opgaven med at skabe en sund udvikling i den internationale godstrafik til og fra Skandinavien. I strategiplanen havde det været forventningen, at NRI-samarbejdet i perioden 1998-2002 skulle bidrage med i alt 61 mio. kr. ud af en forventet samlet stigning i indtægterne i Vognladning i perioden på 222 mio. kr. Da forhandlingerne om NRI havde været i en meget tidlig fase ved udarbejdelsen af strategiplanen, anså DSB det ikke for en uoverstigelig vanskelighed at opnå en tilsvarende effekt af et andet internationalt samarbejde.

16. Tidligt i 1999 var det opfattelsen, at den bedste løsning syntes at være en alliance med et selskab, der var under etablering med Deutsche Bahn Cargo og det hollandske NS Cargo som deltagere. Selskaberne var datterselskaber af henholdsvis Deutsche Bahn AG (DB) og NS Groep NV (NS). Forhandlingerne mellem DB og NS resulterede i etableringen af Railion GmbH (Railion) med virkning fra 1. januar 2000. Selskabet fik en aktiekapital på 100 mio. DEM, heraf ejede DB de 94 % og NS de 6 %. De 2 aktionærers nationale og internationale godsvirksomhed i form af DB Cargo AG og NS Cargo NV blev overført til Railion.

17. DSB's direktion optog i marts 1999 forhandlinger med DB med henblik på at indgå i en fusion eller alternativt en stærk, forpligtende alliance med sigte på fusion. Det stod klart, at en vellykket forhandlingsrunde kunne indebære, at DSB Gods ikke længere ville eksistere som en

del af DSB, og at der i Danmark i stedet ville være et datterselskab af DB.

Ved forhandlingerne med DB viste det sig, at det ikke var realistisk at medtage Stykgods i en international alliance. Der var tale om 2 forskellige markeder, og økonomisk bevægede Stykgods sig ikke hurtigt nok i den rigtige retning. Bestyrelsen besluttede derfor i oktober, at der kunne arbejdes med forskellige løsninger for henholdsvis Vognladning og Stykgods. Ultimo november 1999 var direktionsens forhandling med DB nået så langt, at man over for bestyrelsen kunne oplyse hovedpunkterne vedrørende etableringen af en fusion.

18. Det indgik i overvejelserne, at der var behov for et forhandlingsresultat, der indebar en løsning på de problemer, der var knyttet til de mange tjenestemænd i DSB Gods.

Pr. 1. januar 2000 var der i Vognladning ansat ca. 630 medarbejdere, hvoraf ca. 560 eller 90 % var tjenestemænd. I Stykgods var der ansat ca. 860 medarbejdere, hvoraf ca. 290 eller 33 % var tjenestemænd. Hertil kom fællesfunktioner med ca. 40 ansatte, hvoraf 30 eller 75 % var tjenestemænd. Tjenestemandssandelene betød, at det navnlig for Vognladning var helt afgørende, at et større antal tjenestemænd fulgte med over i det nye selskab. Det ville medføre store økonomiske og praktiske problemer for DSB, hvis dette ikke blev tilfældet.

Overenskomstsansatte medarbejdere i DSB Gods ville ved dannelse af nyt selskab eller salg af virksomhed overgå til det nye selskab i henhold til lønmodtageres retsstilling ved virksomhedsoverdragelse. Tjenestemandssansatte medarbejdere var derimod ikke forpligtet til at gå over til et nyt selskab. I forhandlingerne med tjenestemandssorganisationerne havde en model med frivilligt udlån været vurderet. Frivilligt udlån betød, at en tjenestemand skulle acceptere varigt at være udlånt til det nye selskab med bevarelse af tjenestemandssansættelsen i DSB. Modellen indebar, at DSB var forpligtet til at tage tjenestemanden tilbage i DSB ved stillingsnedlæggelser m.m. i det nye selskab. Tjenestemandssorganisationerne havde en række forbehold. Der var således en vis risiko for, at der ikke kunne findes en løsning, som erhververne af godsvirksomhederne kunne tiltræde, og organisationerne kunne anbefale. Såfremt det for Vognladnings vedkommende ikke lykkedes at få en relativt

stor del af tjenestemændene til at overgå til overenskomstansættelse eller frivilligt udlån, kunne det ikke udelukkes, at en fusion måtte opgives. Med hensyn til Stykgods var situationen anderledes, idet en fusion/salg af Stykgods ikke nødvendigvis krævede, at et større antal tjenestemænd var rigt overgik eller blev udlånt til det nye selskab.

19. I marts 2000 bemyndigede bestyrelsen formandskabet og direktionen til at færdigforhandle og indgå aftale om fusion af DSB Vognladning og Railion samt at indgå aftale om salg af DSB Stykgods.

20. Det var bestyrelsens vurdering, at hovedelementet i at gøre DSB Gods til en overskudsgivende forretning var den øgede mulighed for transittrafik gennem Danmark. Men for at kunne drive en lønsom forretning på dette marked var det som i andre markeder et afgørende element at have den direkte kundekontakt. For transittrafikken gennem Danmark var situationen, at kundekontakten blev varetaget af SJ og syd for grænsen af DB/Railion. DSB Gods var en lille operatør set i forhold til SJ og DB/Railion. Uden kundekontakt ville DSB Gods i den liberaliserede verden hurtigt få rollen som underleverandør med et indtægtsgrundlag, der navnlig ville afhænge af SJ's og DB/Railions omkostninger ved at køre selv eller benytte anden underleverandør. Aktuelt var det kun tekniske problemer, der hindrede andre operatører i at køre godstog gennem Danmark. Man anså det for usandsynligt, at DSB Vognladnings reelle monopol på transittrafikken kunne opretholdes ud over en kort årrække. Det var opfattelsen, at hvis det ikke lykkedes at etablere en alliance nu, var der ikke flere chancer inden for en overskuelig årrække.

21. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der ikke var tiltro til, at de nationale godstransportører i Danmark, Norge og Sverige i fællesskab kunne etablere en god økonomi i godstrafikken til og fra Skandinavien.

Rigsrevisionen har bemærket, at det var DSB's vurdering, at der måtte søges forskellige løsninger for henholdsvis Vognladning og Stykgods. I vurderingen af alliance-mulighederne var det en væsentlig faktor, at det sikredes, at flest mulige medarbejdere kunne overgå til de nye selskaber på rimelige vilkår.

Rigsrevisionen har endvidere bemærket, at DSB vurderede, at muligheden for en videreførelse af vognladningsvirksomheden lå i en alliance med en partner, der havde en direkte økonomisk og geografisk interesse i transittrafikken gennem Danmark.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at bestyrelsens overvejelser og vurderinger har haft et langstrakt forløb, men at de, forholdene taget i betragtning, har været vel-funderede og realistiske.

Aftaler vedrørende Stykgods og Vognladning

Stykgods

22. Den 16. maj 2000 underskrev DSB og SLP 11.599 A/S (under navneændring til DF Logistik A/S) samt Danske Fragtmænd a.m.b.a. en aftale om overdragelse af stykgodsdel af DSB Gods fra DSB til DF Logistik A/S (DFL). DFL var et nyetableret, 100 %-ejt datterselskab af Danske Fragtmænd a.m.b.a.

Overdragelsen havde virkning fra 1. august 2000, og DFL's overtagelsessum blev fastsat til 225 mio. kr. Beløbet omfattede vederlag for Stykgods' driftsinventar og driftsmateriel, der blev overdraget til bogførte værdier, i alt 140 mio. kr., samt af vederlag for goodwill, 85 mio. kr. Af overtagelsessummen skulle 165 mio. kr. betales kontant på overdragelsesdagen, mens de resterende 60 mio. kr. forfaldt til betaling 60 dage efter overdragelsesdagen.

I overdragelsesaftalen forpligtede DSB sig til at yde et tilskud på i alt 192 mio. kr. til den forudsete restrukturering af Stykgods. Tilskuddet udgjorde 60 mio. kr. for 2000, 66 mio. kr. pr. 10. januar 2001 og 66 mio. kr. pr. 10. juli 2001. Tilskudsbeløbet for 2000 kunne modregnes i det kontante beløb, der skulle betales på overdragelsesdagen.

Da Stykgods' nettoaktiver ekskl. goodwill blev solgt til bogført værdi, dvs. uden fortjeneste eller tab, androg DSB's nettosalgsprovenu ved overdragelsen ÷107 mio. kr. (restruktureringsstilskuddet på 192 mio. kr. med fradrag af goodwillbeløbet på 85 mio. kr.).

23. Pr. 1. august 2000 var der 438 overenskomstansatte medarbejdere og 239 tjenestemænd i DSB Stykgods. DSB påtog sig efter forhandling med de faglige organisationer i overdragelsesaftalen en række forpligtelser over for de

medarbejdere, der i henhold til virksomhedsoverdragelsesloven overgik til ansættelse i DFL. DFL skulle i løbet af 24 måneder fra overdragelsesdagen vurdere, i hvilket omfang det på grund af arbejdsmangel eller omstrukturering var nødvendigt at opsiges overtagne medarbejdere. DSB skulle godtgøre DFL de med opsigelsen forbundne overenskomstmæssige/kontraktmæssige lønomkostninger samt godtgøre DFL udgiften til en særlig fratrædelsesgodtgørelse på op til 6 måneders løn, såfremt den opsagte medarbejder ikke fik anden beskæftigelse. Ved udløbet af 24-måneders perioden skulle DFL fra DSB modtage et beløb på 25.000 kr. for hver af de oprindeligt overtagne medarbejdere, som ikke i perioden var blevet opsagt på DSB's regning, uanset om medarbejderen var ansat hos DFL på dette tidspunkt.

Tjenestemænd, som havde været beskæftiget i Stykgods, kunne indgå en individuel aftale med DFL, såfremt den pågældende tjenestemand ønskede at gøre tjeneste hos DFL (frivilligt udlån). DFL skulle sikre, at tjenestemænd, der ønskede at gøre tjeneste hos DFL, havde samme rettigheder og forpligtelser som tjenestemænd, der gjorde tjeneste i DSB. Det frivillige udlån kunne højst løbe frem til 31. juli 2002.

Den økonomiske forpligtelse for tidligere medarbejdere i Stykgods blev opgjort til 378 mio. kr.

24. Efter at være godkendt på et ekstraordinært virksomhedsmøde i DSB og en ekstraordinær generalforsamling i Danske Vognmænd a.m.b.a. blev overdragelsen af Stykgods til Danske Vognmænd a.m.b.a. tiltrådt af Finansudvalget ved fortrolig Akt 29/6 2000.

Vognladning

25. Resultatet af direktionens forhandlinger med DB blev forelagt bestyrelsen den 15. december 2000. Resultatet omfattede indgåelsen af 2 samtidige aftaler:

- En aftale med Railion GmbH om, at DSB Vognladning pr. 1. januar 2001 skulle omdannes til aktieselskabet Railion Denmark A/S. Aktierne i Railion Denmark A/S skulle med virkning fra samme dato sælges til Railion GmbH for 50 mio. NLG (ca. 170 mio. kr.).

- En aftale med Deutsche Bahn AG om, at DSB pr. 1. januar 2001 skulle købe 2 % af aktiekapitalen i Railion GmbH af Deutsche Bahn AG for 50 mio. NLG (170 mio. kr.).

Forhandlingsresultatet forudsatte en ekstraordinær afskrivning på anlægsaktiverne i Vognladning på 53 mio. kr. som følge af, at der alene opnås en ejerandel i Railion på 2 %.

26. I aftalen med Railion GmbH indrømmede DSB for en periode Railion ret til kompensation for negative afvigelser i forhold til status på aftaletidspunktet for kørekanaler samt infrastruktur- og broafgifter. I tilfælde af positive afvigelser ville DSB modtage kompensation. Baggrunden var, at den aftalte pris på aktierne på ca. 170 mio. kr. i høj grad baserede sig på en analyse af selskabets fremtidige indtjeningsmuligheder. I den forbindelse var Banestyrelsens kommende tildeling af kørekanaler samt udviklingen i afgifter for benyttelse af infrastruktur og broer meget afgørende elementer. Forholdet blev senere afhandlet med et engangsbeløb på 35 mio. kr.

Det var endvidere en betingelse for aftalens gennemførelse, at mindst 350 tjenestemænd og 217 lokomotivførere inden 1. marts 2001 havde accepteret at blive overført/udlånt til Railion Danmark. Herudover fik et stort antal medarbejdere tilbud om beskæftigelse i Railion Danmark. Overenskomstsansatte medarbejdere ville blive overført i overensstemmelse med lov om lønmodtageres rettigheder ved virksomhedsoverdragelser. Tjenestemænd, der accepterede udlån, bevarede den formelle ansættelse i DSB. Inden for en nærmere aftalt periode ville udlånte tjenestemænd få tilbud om ansættelse i Railion Danmark på overenskomstvilkår. For at tilskynde til en sådan overgang ville DSB betale hver tjenestemand, der accepterede ordningen, et beløb svarende til 125 % af en årlig bruttoløn. Udlånte tjenestemænd kunne inden for visse grænser returneres til DSB. Såfremt der herudover blev returneret tjenestemænd, skulle Railion som kompensation betale DSB et beløb på 1,9 mio. kr. pr. tjenestemand.

De økonomiske forpligtelser for DSB for tidligere medarbejdere i Vognladning blev opgjort til 331 mio. kr.

27. Aftalen med Deutsche Bahn AG vedrørte DSB's køb af en del af DB's beholdning af aktier i Railion. DSB købte aktier til pålydende 2 mio. DEM svarende til 2 % af aktiekapitalen i Railion. Købsprisen blev fastsat til ca. 170 mio. kr. Efter DSB's køb af aktier i Railion udgjorde DB's andel af aktierne i Railion 92 % og NS Groep NVs andel 6 %.

Som en konsekvens af DB's fortsatte dominerende stilling i Railion blev DSB i aftalen garanteret et årligt aktieudbytte indtil 31. december 2004 på 4 % af DSB's købspris for aktierne. Endvidere blev DSB tillagt en salgsret, for så vidt angik DSB's 2 % af aktiekapitalen i Railion, frem til den 31. december 2005, hvor salgsprisen var svarende til købsprisen, dvs. ca. 170 mio. kr.

28. DSB's bestyrelse tiltrådte i december 2000 det endelige forhandlingsresultat mellem DSB, DB og Railion, og den 31. januar 2001 blev forhandlingsresultatet godkendt på et ekstraordinært virksomhedsmøde i DSB. Finansudvalget tiltrådte den 4. april 2001 et fortroligt aktstykke om aftalerne.

29. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at DSB Gods ved aftaleforhandlingerne har været i en trængt position. Det var et krav, at DSB Gods skulle fungere på kommercielle vilkår; men virksomheden gav underskud, og der var ikke udsigt til en snarlig ændring af det forhold. Tværtimod kunne det forudses, at virksomheden i løbet af få år ville blive udsat for en meget kraftig konkurrence. En konkurrence der i høj grad ville komme fra aftalepartnerne.

DSB Gods' situation afspejler sig i vilkårene i de indgåede aftaler. Men forholdene taget i betragtning finder Rigsrevisionen de indgåede aftaler tilfredsstillende.

Den økonomiske udvikling 1995-2000

30. Interessen for et økonomisk selv bærende DSB Gods blev fremlagt med den politiske rammeaftale fra november 1994, som dækkede perioden 1995-1998. Målsætningen i rammeaftalen var at vurdere i foråret 1998 på grundlag af regnskaberne for 1997, om de økonomiske forudsætninger for at omdanne DSB Gods til et aktieselskab var til stede. Det var endvidere et mål, at DSB Gods i tilslutning til regnskabsaflæggelsen efter statens regler fra og med 1996

tillige udarbejdede regnskaber efter reglerne i årsregnskabsloven. DSB fik dog først i 1999 etableret det nødvendige grundlag for at kunne aflægge et regnskab med konsekvent anvendelse af årsregnskabslovens regler. På baggrund af senere erfaringer har DSB imidlertid efterfølgende bearbejdet de for årene 1995-1998 aflagte regnskaber efter reglerne i årsregnskabsloven.

De bearbejdede regnskaber viste, at DSB Gods i perioden 1995-1998 har haft et samlet underskud på ca. 2.283 mio. kr. opgjort efter reglerne i årsregnskabsloven. På grund af skønsmæssige justeringer og omarbejdelse af regnskaber er beløbet dog behæftet med usikkerhed.

31. I overensstemmelse med den politiske supplementsaftale af oktober 1996 overgik DSB pr. 1. januar 1999 til at være en selvstændig offentlig virksomhed. Ved udarbejdelsen af åbningsbalancen pr. 1. januar 1999 for den selvstændige virksomhed blev der foretaget en nedskrivning af værdien af anlægsaktiverne i DSB Gods på 371 mio. kr. i henhold til den politiske aftale fra august 1998 om strategi for DSB Gods.

Der blev endvidere foretaget hensættelser vedrørende DSB Gods på i alt 1.681 mio. kr. Med hensættelserne i åbningsbalancen var det tilstræbt, at de forventede driftsunderskud mv. fra godsvirksomheden ikke ville påvirke de fremtidige årlige regnskabsmæssige resultater for den selvstændige offentlige virksomhed.

32. Godsvirksomheden blev afviklet i 2000. Stykgodsdelen blev solgt med et tab på 107 mio. kr. Vedrørende Vognladning blev der foretaget nedskrivninger af værdien af anlægsaktiver med 350 mio. kr. og 53 mio. kr. i henholdsvis 1999 og 2000. Nedskrivningerne blev foretaget for at tilpasse værdien af nettoaktiverne i Vognladning til salgssummen. Til imødegåelse af forpligtelser over for de medarbejdere, der overgik til beskæftigelse i de nye selskaber, blev der foretaget hensættelser på i alt 709 mio. kr. i DSB's regnskab for 2000. Langt den væsentligste del af beløbet vedrørte tjenestemænd og dermed forpligtelser, som DSB altid havde haft. Hertil kom en hensættelse på 50 mio. kr. vedrørende DSB's indeståelse for afvigelser i infrastruktur- og broafgifter. Indeståelsen blev efterfølgende afhandlet med et engangsbeløb på 35 mio. kr.

Driften af DSB Gods i 1999 og 2000 gav et underskud på 645 mio. kr., og der blev afholdt udgifter til merpensionsbidrag på 55 mio. kr. i alt 700 mio. kr. De samlede tab vedrørende DSB Gods i 1999-2000 udgjorde herefter 1.969 mio. kr. Beløbet blev i det væsentlige udlignet ved anvendelse og tilbageførsel af hensættelserne fra åbningsbalancen.

33. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at arbejdet med at fremskaffe et troværdigt beslutningsgrundlag og derpå træffe og realisere de nødvendige afgørelser vedrørende DSB's egen godsvirksomhed har strakt sig over næsten 6 år. Det samlede nettotab i denne periode vedrørende godsvirksomheden har udgjort ca. 4,6 mia. kr.

En afvikling af godsvirksomheden ville på grund af den nødvendige hensyntagen til forpligtelserne over for ansatte tjenestemænd under alle omstændigheder have været forbundet med betydelige omkostninger. Et velfungerende regnskabsvæsen ville dog på et tidligt tidspunkt have dokumenteret, at der ikke var grundlag for et økonomisk selvstændigt DSB Gods.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist:

- at overvejelserne om at udskille DSB's godsvirksomhed ikke umiddelbart udsprang af beslutninger om en mere forretningsmæssig drift, men navnlig havde baggrund i EU's tiltag vedrørende jernbanetransportvirksomheden i Fællesskabet,
- at DSB's regnskabsvæsen frem til 1998 var mangelfuldt og ikke indrettet til at belyse lønsomheden af virksomhedens aktiviteter,
- at den meget ringe regnskabskvalitet i DSB har givet DSB's bestyrelse, der tiltrådte i 1995, et tilsvarende svagt beslutningsgrundlag,
- at det var DSB's vurdering, at DSB Gods ikke på sigt kunne gøre sig gældende uden indgåelse af internationale aftaler om alliancer og/eller fusioner,
- at bestyrelsens overvejelser og vurderinger har haft et langstrakt forløb, men at de, forholdene taget i betragtning, har været velfunderede og realistiske,
- at DSB Gods ved aftaleforhandlingerne har været i en trængt position, hvilket afspejler sig i vilkårene i de indgåede aftaler,

- at de indgåede aftaler, forholdene taget i betragtning, er tilfredsstillende,
- at processen med at fremskaffe et beslutningsgrundlag for godsvirksomhedens fremtid og derpå træffe de nødvendige afgørelser strakte sig over perioden 1995-2000 eller næsten 6 år,
- at det samlede nettotab i perioden 1995-2000 vedrørende godsvirksomheden har udgjort 4,6 mia. kr.,
- at omkostningerne ved en afvikling af godsvirksomheden under alle omstændigheder ville have været betydelige på grund af tjenestemandsforsikringerne, men
- at et velfungerende regnskabsvæsen på et tidligt tidspunkt ville have dokumenteret, at der ikke var grundlag for et økonomisk selvstændigt DSB Gods.

II. Indledning, formål, afgrænsning og metode

A. Indledning

34. Statsrevisorerne anmodede ved deres møde den 15. marts 2000 Rigsrevisionen om at afgive en beretning om salget af de enkelte enheder og den økonomiske udvikling i forbindelse med afviklingen af DSB Gods. Anmodningen fremkom efter, at statsrevisorerne på samme møde havde taget et notat af 25. februar 2000 om udviklingen i DSB Gods (RN D201/00) til efterretning. I notatet beskrev og vurderede rigsrevisor udviklingen siden 1996 i DSB Gods, herunder om Folketinget havde modtaget korrekte oplysninger om økonomien i DSB Gods, og om der var realistiske forudsætninger for, at der om få år var skabt økonomi i DSB Gods. Rigsrevisor anførte bl.a.:

”Det er min opfattelse, at de regnskabsmæssige informationer om DSB Gods – der er fremgået af finanslove eller er tilgået Folketingets Trafikudvalg – har vist, at den økonomiske situation for godsvirksomheden var vanskelig, og at de forventede forbedringer i økonomien ikke blev realiseret.

Når de fremlagte regnskabsmæssige informationer har tegnet et stadigt mere negativt billede af DSB Gods’ økonomiske situation, skyldes det efter Rigsrevisionens vurdering i høj grad, at der først med DSB’s overgang til selvstændig offentlig virksomhed og fuld implementering af

årsregnskabslovens regler er tilvejebragt et hensigtsmæssigt og stabilt vurderingssæt for de enkelte virksomhedsområders økonomiske tilstand og udvikling og hermed den fornødne klarhed over godsvirksomhedens kapital- og markedsmæssige forhold.”

I notatet blev det endvidere oplyst, at DSB's bestyrelse undersøgte mulighederne for at videreføre stykgodsvirksomheden og vognladningsvirksomheden i hver sin samarbejdskonstellation.

35. Rigsrevisionens undersøgelse har afventet en afklaring af den endelige afvikling af DSB Gods. Aftalegrundlaget vedrørende stykgodsvirksomheden var endeligt på plads ved Finansudvalgets tiltrædelse den 29/6 2000 af et fortroligt aktstykke. Aftalegrundlaget vedrørende vognladningsvirksomheden blev fastlagt den 27. juni 2001. En nødvendig godkendelse fra Transportministeriet i Tyskland forelå den 1. august 2001.

36. Denne beretning afgives til statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven (lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997).

Beretningen omhandler forhold i den selvstændige offentlige virksomhed DSB. Trafikministeren udøver i DSB de beføjelser, der efter aktieselskabslovens kap. 9 og kap. 16 tilkommer generalforsamlingen i et aktieselskab, idet ministeren herved sidestilles med en eneaktionær, jf. lov om DSB (lov nr. 485 af 1. juli 1998). Beretningen knytter sig dermed til statsregnskabet § 28.

37. Rigsrevisionens undersøgelse er gennemført med hjemmel i § 11, stk. 2 og 3, i lov om DSB. Herefter reviderer rigsrevisor sammen med en statsautoriseret revisor DSB's regnskaber efter årsregnskabslovens regler. Rigsrevisor reviderer endvidere DSB's regnskaber efter reglerne i rigsrevisorloven.

B. Formål og afgrænsning

38. Formålet med undersøgelsen har været at besvare statsrevisorernes spørgsmål vedrørende salget af de enkelte enheder i DSB Gods samt den økonomiske udvikling i forbindelse med afviklingen af DSB Gods.

Rigsrevisionen har afgrænset undersøgelsen til en gennemgang og vurdering af

- baggrunden for og gennemførelsen af udskillelsen af DSB's godsvirksomhed fra DSB's øvrige aktiviteter,
- det regnskabsmæssige grundlag for de tiltag, der i perioden 1995-2000 blev iværksat med henblik på at etablere et økonomisk selvstændigt DSB Gods,
- undersøgelser af alliance-/fusionsmuligheder,
- overdragelsesaftale og fusionsaftale vedrørende henholdsvis DSB Stykgods og DSB Vognladning,
- den økonomiske udvikling efter, at der i 1994 var truffet beslutning om at vurdere mulighederne for at bringe godsvirksomheden i økonomisk balance.

C. Metode

39. Undersøgelsen bygger på interview og gennemgang af regnskaber, regnskabsmateriale, mødereferater og oplysninger indhentet fra DSB.

Beretningen har i udkast været forelagt Trafikministeriet og DSB, hvis bemærkninger i vidt omfang er indarbejdet i den endelige beretning.

III. Afgrænsning og udskillelse af DSB's godsvirksomhed

A. Baggrund

40. I løbet af 1990'erne skete der væsentlige ændringer af organisatorisk og regnskabsmæssig karakter i DSB, ligesom der skete ændringer i DSB's status som virksomhed. Baggrunden for disse ændringer må i høj grad tilskrives EU's tiltag med henblik på

- at gøre jernbanetransporten i Fællesskabet effektiv og konkurrencedygtig i forhold til andre transportformer
- at sikre transportvirksomhedernes forretningsmæssige selvstændighed

- at adskille driften af transportydelser og forvaltningen af infrastrukturen (jernbanenet mv.).

For DSB medførte dette behov for en klarere beskrivelse af omkostningerne til henholdsvis transport og til infrastruktur samt mere nøjagtige opgørelser af forretningsområdernes ressourceforbrug. Det var i den anledning nødvendigt at tilpasse organisation, økonomistyring og regnskabsaflæggelse.

41. Interessen samlede sig i første omgang især omkring DSB's godsvirksomhed, fordi man forventede, at godstransport på jernbane ville blive det første jernbaneområde, hvor en fuldstændig liberalisering ville blive aktuel. Samtidig var man klar over, at godsvirksomheden var underskudsgivende, og at staten ikke havde de samfundsmæssige argumenter for at opretholde ikke-kommerciel trafik, som man havde for passagertransport.

Kulminationen på undersøgelserne og tiltagene vedrørende godsvirksomheden blev som bekendt, at DSB Gods blev endelig afviklet i løbet af 2000 ved, at de 2 områder af godsvirksomheden – Stykgods og Vognladning – blev henholdsvis solgt pr. 1. august 2000 og fusioneret pr. 1. januar 2001.

B. Godsvirksomheden

42. Frem til afhændelsen/udskillelsen af DSB Gods i 2000/2001 var transport af gods et forretningsområde i DSB på linje med passagertransport og tidligere tillige rederi- og rutebilvirksomhed.

Stykgodsvirksomheden var oprindeligt en integreret del af jernbanedriften. Togene medbragte gods til de enkelte stationsbyer, hvorefter en lokal vognmand bragte godset videre til modtageren. Efterhånden ophørte betjeningen af først stationsbyerne siden købstæderne og blev koncentreret om distribution til og fra terminaler kombineret med lastbiltransport. Godset blev hentet med lastbil hos kunden og transporteret til terminal, hvor det efter sortering blev sendt med tog til bestemmelsesterminal. Herfra blev godset efter sortering leveret med lastbil til kundens bestemmelsessted. Togtransporten blev købt af DSB Vognladning. Til lastbiltransporten anvendtes egne lastbiler eller vognmænd

på kontrakt. DSB Stykgods havde sidst i 1990'erne en andel på 20 % af det danske stykgodsmarked.

Vognladningsvirksomheden omfattede jernbanetransport af hele vognlæs. DSB havde frem til 2000 haft et faktisk monopol på denne transportform i Danmark. I vognladningsvirksomheden skelnedes mellem

- *Kombi*, der kombinerede jernbanetransport over lange afstande med lastbiltransport fra kunde til kombiterminal, hvor container, veksellad eller trailer overførtes til tog og
- *Hellast*, der omfattede transport af hele læs i jernbane-godsvogne – åbne, lukkede, silovogne, tankvogne og andre specialvogne – til og fra godsstationer over hele landet.
- *Transit*, der omfattede transport af transitgods (kombi og hellast) gennem Danmark.

43. Aktiviteten i DSB Gods er belyst i **tabel 1**, der viser omfanget og udviklingen i transporterede mængder.

Tabel 1. Transporterede godsmængder

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	----- 1.000 t -----						
Kombi	2.319	2.344	2.406	2.556	2.168	1.908	1.644
Hellast.....	3.707	3.774	3.237	3.635	3.295	2.988	3.248
Transit.....	2.984	2.683	1.891	1.887	1.941	1.996	2.578
Vognladning i alt	9.010	8.801	7.534	8.078	7.404	6.892	7.470
Stykgods	651	671	607	556	584	563	399
DSB Gods i alt	9.661	9.472	8.141	8.634	7.988	7.455	7.869
Kilde: DSB's årsberetninger.							

Det ret markante fald i 1996 i transittransporten skyldes, at Statens Järnvägar, Sverige, omdirigerede en række transporter til de direkte færgeforbindelser mellem Sydsverige og Tyskland. Stigningen i transittransporten i 2000 havde navnlig baggrund i etableringen af den faste forbindelse over Øresund. Det anførte tal for stykgodstransport i 2000 omfatter perioden indtil salget af DSB Stykgods pr. 1. august 2000.

C. Afgrænsning og udskillelse

44. Til betjening af DSB's forskellige forretningsområder (passager- og godstrafik, rederi- og rutebilvirksomhed) indgik der indtil 1997 en række fællestjenester som særlige enheder i DSB's organisation. For at få et fuldstændigt billede af forretningsområdernes – herunder godsvirksomhedens – træk på ressourcer blev fællestjenesterne opdelt/fordelt på hovedforretningsområderne. Den væsentligste fællestjeneste set i forhold til antallet af ansatte var Trafiktjenesten. Trafiktjenestens hovedopgaver var at klargøre og fremføre tog samt at styre afviklingen af togtrafikken. Andre fællestjenester med et stort antal ansatte var Materieltjenesten og Banetjenesten. Materieltjenesten stod for udvikling, anskaffelse og vedligeholdelse af DSB's togmateriel (bortset fra vedligeholdelsen af S-tog). Banetjenesten havde ansvaret for planlægning, konstruktion, vedligeholdelse og overvågning af jernbanenettet.

45. Omfanget og resultatet af de organisatoriske ændringer belyses i **tabel 2** ved hjælp af udviklingen i det gennemsnitlige årlige antal årsværk og den endelige koncentration af disse på forretningsområderne passager-, gods- og S-togstrafik.

Tabel 2. Gennemsnitlige antal årsværk 1991-2000

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	DSB				DSB Trafik				DSB	
Ledelse, adm.	453	434	333	243	252	267	337	330	274	271
Passager	2.550	2.607	2.615	2.646	2.608	2.499	2.239	6.922	6.641	6.541
Gods	1.335	1.346	2.225	2.369	2.349	2.158	1.983	1.827	1.696	1.095
S-tog	1.788	1.785	1.756	1.688	1.686	1.693	1.663	1.843	1.841	1.798
Rejsebureau	351	331	306	299	309	311	299			
Rederi	2.880	2.761	2.647	2.631						
Rutebil	1.526	1.518	1.525	1.555						
Trafiktjenesten	4.512	4.387	3.311							
Materieltjenesten	1.888	1.908	1.877	4.153	4.185	4.197	3.873			
Edb-tjenesten	182	183	174	191	202	210	198			
Bygningstjenesten	249	249	240	223	226	245	237			
Andre	503	588	535	506	331	356	316			
					DSB Bane					
Bane, stab mv.				59	90	102				
Trafikstyring				731	750	706				
Banetjenesten	1.609	1.599								
Elektrotjenesten	897	918								
Infrastruktur			2.442	2.350	2.310	2.411				
Projektjenesten	349	384	411	400	447	478				
DSB i alt	21.072	20.998	20.397	20.044	15.745	15.633	11.145	10.922	10.452	9.705
Kilde: DSB's årsberetninger 1991-2000.										

Det fremgår af tabel 2, at antallet af årsværk i DSB i perioden er faldet fra 21.072 i 1991 til 9.705 i 2000. Udviklingen afspejler såvel ændringer i virksomhedsstatus som rationaliseringer og udskillelse af aktiviteter.

DSB havde i 1991 status som et departement i Trafikministeriet og havde i bevillingsmæssig henseende status som nettoresultatstyret statsvirksomhed. I 1993 blev DSB's departementale status ændret til at være en statsvirksomhed under Trafikministeriet. Det blev starten på en organisationsudvikling, der skulle føre frem mod en adskillelse af forvaltningen af transportydelser (DSB Trafik) og forvaltningen af infrastrukturen (jernbanenet, trafikstyring) (DSB Bane). I 1993-1994 blev områderne klargøring og fremføring af tog overført fra Trafiktjenesten til Materieltjenesten (nu kaldet DSB Materiel), mens trafikstyringsområdet blev overført fra Trafiktjenesten til DSB Bane. I 1993 blev Banetjenesten og Elektrotjenesten (overvågning og vedligeholdelse af jernbanenet samt driften af elektriske og

elektroniske signaler og systemer) slået sammen i Infrastrukturtenesten.

Det ses af tabel 2, at udviklingen vedrørende gods har været speciel. Antallet af årsværk, der henførtes til gods, steg kraftigt fra 1992 til 1993. Det skyldtes, at der på dette tidspunkt opstod en særlig interesse for at se gods som en selvstændig virksomhed. Det medførte, at årsværk under øvrige områder, herunder fællestjenesterne, der havde relation til gods, blev registreret under gods. Det er også hovedforklaringen på det store fald fra 1992 til 1993 i antallet af årsværk i Trafiktjenesten. Det ses endvidere af tabellen, at efterfølgende rationaliseringer medførte en ret væsentlig reduktion i antallet af årsværk vedrørende gods.

I 1995 blev rederi- og rutebilvirksomhederne, som det ses af tabel 2, skilt ud og etableret som statsaktieselskaber – henholdsvis DSB REDERI A/S (Scandlines) og DSB Buser a/s (Combus) – med først DSB senere Trafikministeriet som ejer. Efterfølgende har Trafikministeriet afhændet halvdelen af aktierne i Scandlines og alle aktier i Combus. Fra 1995 skete der en økonomisk adskillelse på finansloven mellem infrastrukturen og den øvrige del af DSB's virksomhed ved, at de 2 områder fik hver sin hovedkonto (DSB Bane og DSB Trafik). Fra 1997 blev forvaltningen af infrastrukturen (DSB Bane) udskilt organisatorisk fra DSB og etableret som en selvstændig statsvirksomhed under navnet Banestyrelsen. Pr. 1. januar 1999 blev DSB (Trafik) i henhold til lov nr. 485 af 1. juli 1998 om den selvstændige virksomhed DSB og om DSB S-tog A/S (lov om DSB) udskilt fra finansloven og etableret som selvstændig offentlig virksomhed. Virksomhedens væsentligste aktiviteter var på det tidspunkt transport af passagerer og gods. Forretningsområderne var nu klart afgrænset såvel organisatorisk som ressourcemæssigt. Den endelige udskillelse af DSB Gods blev realiseret ved, at stykgodsdelens af DSB's godsvirksomhed blev solgt pr. 1. august 2000, og vognladningsdelen blev fusioneret pr. 1. januar 2001.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at overvejelserne om at udskille DSB's godsvirksomhed ikke umiddelbart udsprang af beslutninger om en mere forretningsmæssig drift,

men navnlig havde baggrund i EU's tiltag vedrørende jernbanetransportvirksomheden i Fællesskabet.

IV. Planer og politiske aftaler for et økonomisk selvstændigt DSB Gods

A. Politisk rammeaftale 1990-1993, januar 1990

46. Med aftalen omfattende perioden 1990-1993 blev der for første gang indgået en politiske rammeaftale vedrørende DSB. Rammeaftalen indledte den organisatoriske og økonomiske omstilling af DSB. Den gav DSB øgede handlemuligheder og en længere tidshorisont at arbejde indenfor, idet man for første gang fik sikkerhed for de økonomiske rammer nogle år frem. Baggrunden var ifølge aftalen ibrugtagelsen af den faste forbindelse over Storebælt, der gjorde det nødvendigt med omfattende nyinvesteringer og omstillinger i DSB. Samtidig sås mulighed for en forbedret rentabilitet og dermed reduktion af statens tilskud til DSB.

Vedrørende DSB's godstrafik anførtes bl.a. følgende særlige forudsætninger:

DSB skal i samarbejde med naboforvaltningerne sikre en udvikling af godstransportmulighederne med bane, der giver danske og skandinaviske virksomheder adgang til at drage nytte af den styrkelse af jernbanegodstrafikken, som finder sted i Europa.

Til etablering og udbygning af kombiterminaler samt til anskaffelse af bære vogne til kombitrafik kan der afsættes 50 mio. kr. årligt. Denne investering skal ske inden for den aftalte totale DSB-investeringsramme, men – som i andre europæiske lande – ikke afholdes inden for godssektorens økonomiske målsætning.

Godssektorens økonomi beskrives i overensstemmelse med finanslovens opgørelse af de enkelte produkters økonomi, så godsøkonomien ikke belastes med omkostninger, som ville forekomme, selv om DSB ikke drev godstrafik.

Gennem rationaliseringer og øget samarbejde med andre transportører tilstræbes, at stykgodsproduktets indtægter i 1992 som minimum modsvarer de omkostninger, som stykgodstrafikken påfører DSB. Oprettningen skal videreføres, så indtægterne fra 1995 endvidere dækker det årlige investeringsomfang i stykgodssektoren.

Godstransittrafikken gennem Danmark søges af såvel miljømæssige som samfundsøkonomiske grunde omlagt til jernbanetransport.

DSB's godssektor skal tilpasses og udvikles med henblik på, at indtægterne efter den faste forbindelses ibrugtagning skal bringes til at dække de omkostninger til drift og investeringer, som godstrafikken medfører for DSB.

Rigsrevisionens bemærkninger

I den første politiske rammeaftale for DSB blev målene formuleret ret "blødt", idet der alene anførtes forudsætninger om en forbedret rentabilitet og dermed reduktion af statens tilskud til DSB. Der var ikke opstillet forudsætninger om, at DSB Gods skulle bringes til at fungere på markedsmæssige vilkår. Tværtimod fremgik det, at DSB Gods ikke skulle bidrage til DSB's generalomkostninger, og at økonomien skulle beskrives efter statens regnskabsregler.

B. Politisk rammeaftale 1995-1998, november 1994

47. I november 1994 blev der indgået en ny politisk aftale om DSB. Denne gang for perioden 1995-1998.

I aftalen blev det vedrørende godsvirksomheden anført, at parterne var enige om, at DSB Gods' markedsandele for øst-vesttrafikken og den internationale godstrafik burde styrkes. Der skulle satses på jernbanens stærke sider og relative styrke i forhold til andre transportmidler. Det gjaldt især de lange godstransporter.

Der blev ikke i rammeaftalen opstillet konkrete mål for aktiviteten eller økonomien i DSB Gods. Det blev anført, at balancen i DSB Gods' økonomi først og fremmest skulle sikres ved at fortsætte den betydelige effektiviserings- og rationaliseringsindsats – herunder investeringer – som DSB Gods allerede havde iværksat. Målsætningen var på grundlag af regnskaberne for 1997 at vurdere i foråret 1998 om de økonomiske forudsætninger for at omdanne DSB Gods til et aktieselskab kunne tilvejebringes. Som led heri skulle DSB Gods fra og med 1996 udarbejde regnskaber og beretninger efter årsregnskabsloven sideløbende med normale oplysninger til statsregnskabet. Den formelle regnskabsaflæggelse skete fortsat i henhold til de statslige regler.

48. Det blev afslutningsvis aftalt, at parterne snarest ville tilvejebringe det lovgivningsmæssige grundlag for etablering af en professionel bestyrelse for DSB.

Etableringen af en bestyrelse for DSB fandt sted i april 1995 efter vedtagelsen af lov af 4. april 1995 om styrelsen af DSB m.v. Trafikministeren beskikkede i henhold til loven 6 bestyrelsesmedlemmer, herunder formanden og næstformanden. 2 medlemmer blev beskikket som repræsentanter for henholdsvis Trafikministeriet og Finansministeriet. Medarbejderne valgte 3 medlemmer til bestyrelsen. Bestyrelsens formand og næstformand var forpligtet til at orientere ministeren om sager af væsentlig betydning.

Ministeren ansatte den administrerende direktør efter indstilling fra bestyrelsen.

49. Rigsrevisionen finder, at omdannelsen af godsvirksomheden til en virksomhed, der kunne konkurrere på et frit marked, måtte forudsætte en radikal ændring af den hidtidige virksomhedskultur. På få år skulle DSB Gods overgå fra en departemental styring – der ikke fokuserede på indtjening og lønsomhed, men hvori der indgik transportpolitiske målsætninger og samfundsøkonomiske synspunkter samt med en regnskabsaflæggelse efter statens regler – til en virksomhedsstyring baseret på markedsøkonomiske vilkår og med en regnskabsaflæggelse efter reglerne i årsregnskabsloven.

Der var for så vidt intet nyt i, at DSB skulle ledes efter forretningsmæssige principper. Allerede i et cirkulære om statsbanernes organisation udstedt i 1970 af Ministeriet for offentlige arbejder var det anført, at generaldirektøren var ansvarlig for, at statsbanerne opfyldte de krav, der måtte stilles til en forretningsmæssig og økonomisk veldreven transportvirksomhed.

Den afgørende forskel var imidlertid, at kravet om forretningsmæssig drift blev opfattet som et metodekrav og ikke som et resultatkrav. Der skulle sikres en effektiv udnyttelse af forhåndenværende ressourcer, men i den samlede vurdering af løsningen af transportopgaver indgik tillige med stor vægt andre forhold såsom driftspligt, servicegrad, miljøhensyn mv. Nok skulle virksomhedens aktiviteter drives med krav om effektivitet og produktivitet, men de skulle ikke prioriteres (opretholdes/afvikles) i forhold til det økonomiske resultat.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rammeaftalen fra november 1994 stillede krav om, at der skulle udarbejdes regnskaber for DSB Gods efter reglerne i årsregnskabsloven, og at det inden for få år skulle vurderes, om de økonomiske forudsætninger for at omdanne DSB Gods til et aktieselskab var til stede.

C. Bestyrelsens strategiplan, december 1995

50. Det kunne i løbet af 1995 forudses, at det regnskabsmæssige resultat for 1995 ville blive væsentligt ringere end det resultatmål, som den nyetablerede bestyrelse havde "overtaget" for året, og at der også for 1996 måtte forventes et forringet resultat. For samlet at kunne leve op til rammeaftalens økonomiske krav, herunder at få balance i DSB Gods' økonomi, fremlagde bestyrelsen i december 1995 en strategiplan "Fra jernbaneselskab til transportvirksomhed" for DSB Gods. Den overordnede vision i planen var, at DSB Gods ved udgangen af århundredet skulle fremstå som en veldrevet og rentabel virksomhed. Målet var, at DSB Gods ved udgangen af 1998 var i økonomisk balance efter statens regnskabsprincipper. I perioden fra 1999 og 3 til 4 år frem ville man arbejde henimod et overskud opgjort efter årsregnskabslovens regler.

Planen byggede på følgende elementer:

- DSB Gods skulle fremstå som en førende transportvirksomhed.
- DSB Gods skulle virke på markedsmæssige vilkår.
- DSB Gods skulle effektivt kunne løse internationale transportopgaver.
- DSB Gods skulle fremstå som en effektiv og rationel organisation.

I strategiplanen skærpede bestyrelsen kravene til de kommende års resultater. Resultatforbedringerne skulle opnås ved iværksættelse af en række vidtgående tiltag.

51. Et af de planlagte tiltag var sikring af et dækningsbidrag i forbindelse med salget af transportydelse. Det anførtes, at en af de grundlæggende udfordringer for DSB

Gods var de (eksisterende) begrænsede muligheder for at kunne sammenholde indtægter og de deraf afledte omkostninger. Der skulle derfor iværksættes en aktivitet, som tilsikrede, at driften af DSB Gods var baseret på en aktivitetsstyringsmodel, som gav muligheder for at styre forretningen på baggrund af det faktiske aktivitetsniveau og de dertil knyttede variable omkostninger.

I forbindelse med salg af transportydelser havde DSB Gods hidtil fokuseret på mængder. Det forhold, der måtte betegnes som en del af virksomhedskulturen, skulle ændres. Fremover skulle salget måles på dækningsbidraget. Urentable produktområder og kundeforhold skulle afvikles.

De 3 divisioner hellast, kombi og transit skulle samles under et for at forbedre mulighederne at henvende sig til kunderne med et samlet produktsortiment.

Opdyrkelsen af nye transportområder (farligt gods), driftsmæssige udvidelser og udlicitering af bl.a. lastbilkørsel var andre tiltag.

De personalemæssige konsekvenser af tiltagene forventedes at være i en størrelsesorden på ca. 500 overtallige medarbejdere. Det samlede antal medarbejdere i DSB Gods var på dette tidspunkt ca. 2.300.

Det budgetterede økonomiske resultat af de planlagte tiltag fremgår af **tabel 3**.

Tabel 3. Strategiplan DSB Gods december 1995 (1995-priser)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	----- Mio. kr. -----					
Hidtidigt resultatkrav.....	÷437	÷371	8	66	66	66
Skærpelse af resultatkrav.....	-	-	23	60	110	160
Nyt resultatkrav til DSB Gods.....	÷437	÷371	31	126	176	226
Afgifter Storebælt og infrastruktur.....	-	-	119	119	119	119
Resultat efter statens regnskabsregler.....	÷437	÷371	÷88	7	57	107
Afskrivninger.....	150	150	150	150	150	150
Forrentning af fremmedkapital.....	70	70	70	70	70	70
Resultat efter årsregnskabsloven.....	÷657	÷590	÷308	÷213	÷163	÷113

Det ses af tabellens linje 5, at bestyrelsen på baggrund af de skærpede resultatkrav forventede balance i DSB Gods' regnskab fra og med 1998, således som regnskabet antoges at ville foreligge opgjort efter de statslige regnskabsregler. Den budgetterede meget markante resultatforbed-

ring fra 1996 til 1997 havde i det væsentlige baggrund i den forventede ibrugtagning af den faste forbindelse over Storebælt. Med ibrugtagningen ville betalingen til DSB Rederi for færgetransport over Østersøen og Storebælt bortfalde. Det ses af tabellen, at resultatkravet fra 1998 årligt øges med 50 mio. kr. Forbedringen skulle realiseres ved rationaliseringstiltag samt en væsentlig fremgang i omsætningen navnlig som følge af fordele ved Øresundsbroen. Det bemærkes, at der i strategiplanen ikke forudses nogen udvikling i afgifterne til infrastruktur mv. samt i afskrivninger og forrentning. Det fremgår endvidere af tabellen, at afgifterne ved brug af den faste forbindelse over Storebælt og infrastrukturen ikke indgik i resultatkravene til DSB Gods i årene 1997-2000.

Med hensyn til spørgsmålet om der ville komme balance i et regnskab opgjort efter årsregnskabslovens regler, anførte bestyrelsen med henvisning til opgørelsen, at selv når DSB Gods fuldt ud levede op til de skærpede resultatkrav, ville der være et underskud i 2000 på 113 mio. kr. En ændring af dette forhold forudsatte yderligere tiltag.

52. Det er Rigsrevisionens vurdering, at en afgørende årsag til, at der ikke på et tidligere tidspunkt kunne foreligge en afklaring af godsvirksomhedens muligheder på et frit marked, var, at spørgsmålet ikke kunne besvares på grundlag af DSB's regnskabsvæsen. Man var klar over, at godsvirksomheden gav underskud, og at det eksisterende regnskabsvæsen næppe gav det fulde billede. Årsagen hertil skal ikke tilskrives det forhold, at DSB's regnskaber blev aflagt efter statens regnskabsregler. Et velfungerende regnskabssystem efter statens regler og et hensigtsmæssigt internt regnskab ville på et tidligt tidspunkt have kunnet give et tydeligere billede af godsvirksomhedens økonomiske situation.

Men dels var DSB's regnskabsvæsen ikke velfungerende på daværende tidspunkt, dels var de interne registreringer vedrørende DSB Gods ikke tilrettelagt med henblik på en lønsomhedsvurdering af godsvirksomhedens aktiviteter. De regnskabsmæssige registreringer til belysning af driften af DSB Gods var ikke fuldstændige. Der indgik ikke afskrivninger, og der indgik ikke andele til generalomkostninger og visse fællesaktiviteter.

Den mangelfulde regnskabsføring gav usikkerhed i regnskabsaflæggelsen. Usikkerheden blev forstærket ved, at udmeldte forventede underskud oftest blev efterfulgt af resultater, der var endnu dårligere. Det skyldtes ikke kun driftsmæssige forhold. Rettelser og korrektioner i takt med, at man fik en stadig klarere viden om godsvirksomhedens omfang og ressourceforbrug, bidrog også til forværringer af resultaterne.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder, at kravet i strategiplanen om dækningsbidrag frem for mængder meget præcist karakteriserede den situation, som DSB Gods befandt sig i. Det fremgår med al tydelighed af DSB's årsberetninger og offentliggjorte regnskabsoplysninger i øvrigt for disse år, at der blev fokuseret på tons og antal kørte kilometer. Der findes ingen oplysninger til belysning af indtjening. DSB's regnskabsvæsen var på daværende tidspunkt slet ikke indrettet med henblik på at besvare spørgsmål om lønsomhed. Det må på den baggrund antages, at de nødvendige oplysninger til brug for en opfyldelse af bestyrelsens ønske om at afvikle urentable produktområder og kundeforhold ikke har været umiddelbart tilgængelige.

D. Bestyrelsens genopretningsplan, september 1996

53. Medio 1996 fik bestyrelsen forelagt en statusvurdering vedrørende strategiplanen fra december 1995. Det kunne allerede konstateres, at planens økonomiske målsætning ikke kunne holde. DSB Gods var således ca. 60 mio. kr. efter budgettet for 1996. En af årsagerne var et vigende salg som følge af faldende konjunkturer, samtidig med at produktionsomkostningerne ikke var fulgt med ned. Det anførtes, at dette historisk set var et væsentligt problem for DSB Gods grundet virksomhedens store kapacitetsomkostninger. Der havde endvidere været en betydelig træghed i projekternes igangsættelse og dermed også med at nå resultatforbedringer, herunder reduktion af personale i 1996. Det havde vist sig, at igangsættelsen af det store antal projekter havde været en større opgave end forventet for DSB Gods' organisation generelt, herunder chefgruppen.

En analyse viste, at de besluttede tiltag i henhold til strategiplanen fra december 1995 stort set ikke ville få nogen effekt på omkostningssiden i 1996, og at der var stor usik-

kerhed med hensyn til effekten de efterfølgende år. Endvidere indebar fald i markedet og budgetteringsfejl i strategiplanen en forværring af basisøkonomien på ca. 80 mio. kr. årligt. Endelig ville den forsinkede åbning af den faste forbindelse over Storebælt belaste regnskabet for 1997 med yderligere et halvt års betaling for færgetransport.

Bestyrelsen besluttede på den baggrund, at der skulle udarbejdes en plan for genopretning af økonomien.

Genopretningsplanen forelå og blev vedtaget af bestyrelsen i september 1996. Planens opgørelse af de økonomiske udsigter for DSB Gods samt de justerede resultatkrav til godsvirksomheden er sammenfattet i **tabel 4**.

Tabel 4. Genopretningsplan DSB Gods, september 1996

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	----- Mio. kr. -----					
Resultatkrav, (1997-2000, jf. tabel 3, 3. linje)....	31	126	176	226	276	326
Reduceret effekt af strategiplan	÷93	÷42	÷42	÷42	÷42	÷42
Forværring af basisøkonomi	÷80	÷80	÷80	÷80	÷80	÷80
Forsinket Storebæltsforbindelse	÷142	-	-	-	-	-
Korrektion prisudvikling mv.	2	4	5	6	6	6
Korrigeret resultatkrav	÷282	8	59	110	160	210
Storebæltsbetaling.....	45	90	90	90	90	90
Infrastrukturafgift.....	29	29	29	29	29	29
Resultat efter statens regnskabsregler.....	÷356	÷111	÷60	÷9	+41	+91
Afskrivninger.....	150	150	150	150	150	150
Forrentning af fremmed kapital	70	70	70	70	70	70
Resultat efter årsregnskabsloven, tilnærmet.....	÷576	÷331	÷280	÷229	÷179	÷129

Det ses af tabel 4, at resultatkravet for 1997 i genopretningsplanen blev fastsat til et underskud på 282 mio. kr., efter at der i strategiplanen fra december 1995 var forventet et overskud på 31 mio. kr., jf. tabel 3. En væsentlig årsag var den forsinkede åbning af Storebæltsforbindelsen; men træghed i igangsættelsen af resultatforbedrende projekter samt fald i markedet og budgetteringsfejl har også haft en væsentlig indflydelse.

Det fremgår endvidere af tabellen, at DSB Gods efter de nedjusterede forventninger nu først forventede regnskabsmæssig balance efter statens regnskabsprincipper i 2001. Det fremgår tillige, at der ikke i perioden forvente-

des overskud eller balance i et årsregnskab opgjort efter årsregnskabslovens regler.

Endelig bemærkes det, at der i genopretningsplanen – når der bortses fra den mindre regulering for prisudvikling – er tale om en helt summarisk fremskrivning af beløbene i planen. Det indikerer, at det regnskabsmæssige grundlag for en mere nuanceret budgettering har været mangelfuldt. Dette bekræftes af, at Rigsrevisionen i bevillingskontrolberetningerne for årene 1987-1996 løbende har peget på svaghed og usikkerhed i DSB's regnskabsaflæggelse.

54. Det blev anført i genopretningsplanen, at der med den nuværende strategi ikke var udsigt til, at økonomien i DSB Gods på noget tidspunkt ville komme i balance efter årsregnskabslovens regler. Det rejste ifølge planen spørgsmålet, om strategien for DSB Gods skulle lægges grundlæggende om.

En restrukturering af DSB Gods kunne meget vel vise, at det ikke var muligt at drive godsvirksomhed i Danmark på kommercielle vilkår, eller at der blev tale om en meget lille virksomhed. Såfremt dette viste sig at være tilfældet, burde det overvejes at optage forhandlinger med udenlandske jernbaneoperatører om en sammenlægning. Derved ville man kunne bevare de (mindre) tilbageværende overskudsgivende dele af DSB Gods uden at belaste disse med omkostninger til salgsapparat, administration og andre centrale omkostninger i Danmark.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at det har været meget vanskeligt for organisationen at omsætte bestyrelsens strategiplan fra december 1995 til konkrete handlinger. Der har været usikkerhed omkring forudsætninger, og sårbarheden har været stor ved ændringer. En medvirkende årsag hertil må ses i vanskelighederne med at fremskaffe relevante regnskabsmæssige informationer som grundlag for hurtige og præcise beslutninger. Bestyrelsens planer havde på den baggrund mere karakter af mulige scenarier frem for gennemarbejdede analyser.

E. Politisk supplementsaftale, oktober 1996

55. Med baggrund i DSB's genopretningsplan indgik parterne bag den politiske rammeaftale fra november 1994 en

supplementsaftale i oktober 1996. Et af hovedelementerne i aftalen var en ændring af DSB's organisation for at skabe en entydig afgrænsning mellem operatør- og infrastrukturdelene. Baneinfrastrukturuområdet udskiltes fra DSB i en Banestyrelse. DSB's opgave var at være operatør. Senest i 1998 skulle DSB etableres som en selvstændig offentlig virksomhed.

Om DSB Gods blev det bl.a. anført, at selv om omdannelsen til aktieselskab var blevet sværere at nå, var det hensigten at foretage de nødvendige strukturtilpasninger for at gøre DSB Gods økonomisk selvstændigt, så virksomheden både kunne klare konkurrencen fra andre transportformer og den kommende konkurrence med andre jernbaneoperatører.

Gennemførelsen af bestyrelsens genopretningsplan fra september 1996 skulle intensiveres. Der skulle hurtigst muligt påbegyndes en kontraktstyring af DSB Gods for at fremme en effektiv økonomistyring. DSB Gods skulle øge samarbejdet med private vognmænd. Målet var, at hele godsvirksomhedens lastbilkørsel havde været i EU-udbud inden februar 1997.

Af regionalpolitiske og miljømæssige grunde skulle den skinnebårne godstransport begunstiges over for andre transportformer. Trafikministeriet ville fremskynde undersøgelserne af mulighederne for at gennemføre en godspolitik, som fremmede de miljømæssige løsninger mest muligt.

Endelig blev det besluttet, at der i tilslutning til den samlede genopretningsplan for DSB fra september 1996 skulle udarbejdes en særskilt strategiplan for DSB Gods, der især sigtede på togtransport af gods i store mængder over lange afstande, og hvor det var samfundsøkonomisk begrundet, fx i kraft af miljøfordele.

F. Politisk aftale om strategi for DSB Gods, august 1998

56. DSB's bestyrelse behandlede på et møde i oktober 1997 et oplæg til strategiplan for Gods. Oplægget indeholdt forslag om, at der skulle satses på en internationalisering af godsvirksomheden gennem indgåelse af alliancer med andre transportvirksomheder samt at søge positionen som en produktionsvirksomhed i Danmark fastholdt. Bestyrelsen godkendte i princippet oplægget og vedtog, at

der skulle arbejdes videre med planen ud fra bl.a. følgende grundlag:

- At DSB – med udgangspunkt i de nuværende aktiviteter i DSB Gods – i et samarbejde med andre transportvirksomheder kunne tilbyde lønsom jernbanegodstrafik i og igennem Danmark.
- At DSB med planen bevægede sig fra at være en dansk til en international virksomhed på godsområdet både i forhold til ejerskab og i forhold til det geografiske operationsfelt.

57. DSB's endelige udkast til strategiplan for DSB Gods blev fremlagt for trafikministeren i april 1998.

Forinden var der på 2 områder truffet forberedelser til beslutninger af væsentlig betydning for planen:

- Der var udarbejdet forslag til lov om jernbanevirksomhed. Loven blev vedtaget i maj 1998. I loven var det bestemt, at godstransport på jernbane skulle drives som fri trafik fra 1. januar 1999. Enhver jernbanevirksomhed kunne herefter fra denne dato udføre jernbanegods-transport i konkurrence med DSB Gods. Samtidig anførtes det i lovbemærkningerne, at tilskuddet til DSB Gods skulle aftrappes, og at der i stedet skulle indføres et miljøtilskud til jernbanegods-transport. Tilskuddet skulle ydes til transportkøberen som et faktureret fradrag i kundens betaling for jernbanetransportydelsen uanset valg af jernbanevirksomhed. Det fakturerede tilskud skulle derefter refunderes den pågældende jernbanevirksomhed af Banestyrelsen.
- I april 1998 blev der indgået politisk aftale vedrørende forslag til lov om den selvstændige offentlige virksomhed DSB og om DSB S-tog A/S. Vedrørende DSB Gods var det anført i bemærkningerne til lovforslaget, at godsvirksomheden skulle omdannes til en kommercielt bæredygtig virksomhed. Det forudsattes derfor, at der skete en omstrukturering og effektivisering af virksomheden, og at der sikredes en sådan ledelsesmæssig fokusering på virksomhedens drift og resultater, at godsvirksomheden inden udgangen af 2002 var i økonomisk balance efter årsregnskabslovens regler. I perio-

den indtil da forudsattes det, at godsvirksomheden fik tilført midler til dækning af underskuddet og til omstrukturingsforanstaltninger inden for rammerne af en plan, som skulle færdiggøres som led i en politisk afklaring omkring de samlede investeringer på jernbanelområdet senere i 1998. Midlerne skulle tilvejebringes via en hensættelse på 1 mia. kr. i åbningsbalancen for DSB. Bortset herfra forudsattes der ikke ydet særskilte tilskud til DSB Gods, og virksomheden skulle konkurrere på lige vilkår med andre jernbanevirksomheder, som efter den 1. januar 1999, når banenettet var åbnet, ønskede at drive godsvirksomhed på jernbane. Der ville i lyset af udviklingen i DSB Gods senere blive taget stilling til en eventuel omdannelse af godsvirksomheden til aktieselskab.

58. Det fremlagte udkast til strategiplan for Gods var udarbejdet på baggrund af forventninger om øgede indtægter samt rationaliseringsmuligheder navnlig som følge af åbningen af den faste forbindelse over Øresund samt indsættelsen af kraftige tostrømsgodslokomotiver. DSB Vognladning ville i løbet af 2000 modtage 13 nye ellokomotiver af typen EG. Det var nogle af Europas kraftigste lokomotiver indrettet på drift i såvel Danmark som Sverige og Tyskland, hvilket gav DSB en øjeblikkelig teknisk fordel over for andre jernbaneselskaber. Sammen med Øresundsbroens åbning, der gjorde godstrafikken uafhængig af færger med tilhørende besværlig og omkostningskrævende rangering, forventedes dette at medføre ekstraordinære muligheder for rationalisering af godstransporten.

Planen indeholdt endvidere en række tiltag. Der skulle således arbejdes for etableringen af et fælles aktieselskab – Nordic Rail International – mellem de nationale godstransportører i Danmark, Norge og Sverige. Det skulle sikre, at DSB Gods kom i en alliance, der ville være konkurrencedygtig med de største jernbaneoperatører i Europa. Tomvognskørsel skulle nedbringes ved etablering af et samarbejde med andre jernbaneselskaber. Produktionsstrukturen i DSB Stykgods skulle forenkles bl.a. ved en forenkling af godsterminalstrukturen, hvilket på kort sigt ville indebære nedlægning af godsterminalerne i Nykøbing F, Padborg og Odense og en udbygning af terminalerne i Taulov. Ratio-

naliseringerne ville medføre en reduktion af medarbejderstaben på 200 medarbejdere.

DSB har anført, at det indgik i overvejelserne i forbindelse med planen, at en hurtig lukning af DSB Gods på daværende tidspunkt måtte forventes at udløse forpligtelser i niveauet 4,6 mia. kr. Såfremt lukningsforpligtelserne var blevet opgjort pr. 1. januar 1995, ville beløbet have været endnu højere, idet antallet af tjenestemænd på dette tidspunkt var højere end pr. 1. januar 1999, jf. tabel 2.

De forventede nettoresultater af strategiplanen opgjort efter årsregnskabslovens regler fremgår af **tabel 5**. Ved beregningen af nettoresultaterne var der taget hensyn til årlige broafgifter på 80-90 mio. kr. Derimod var der ikke indregnet afgifter for benyttelse af infrastrukturen, idet størrelsen på disse afgifter endnu ikke var kendt. Det blev ved beregningen af nettoresultaterne forudsat, at infrastrukturafgifterne stort set ville modsvares af miljøtilskud til kunderne.

Tabel 5. Forventede nettoresultater i udkast til strategiplan april 1998, årets priser

	1999	2000	2001	2002	2003
	----- Mio. kr. -----				
Vognladning.....	÷294	÷293	÷90	÷53	÷28
Stykgods.....	÷125	÷77	÷33	1	18
Andet	-	2	÷1	÷1	÷2
DSB Gods i alt	÷419	÷368	÷124	÷53	÷12

Det ses af tabellen, at der for såvel 1999 og 2000 forventedes betydelige underskud i den samlede godsvirksomhed. I 2001 forventedes en meget væsentlig forbedring af det regnskabsmæssige resultat, navnlig for vognladningsvirksomhedens vedkommende. Forventningerne havde baggrund i Øresundsbroens åbning samt indsættelsen af EG-lokomotiverne i transittrafikken. Det ville give muligheder for en mere rationel produktion. Bortfaldet af omkostninger til færgefart samt rangering og klargøring i færgehavn forventedes at andrage ca. 100 mio. kr. Endvidere forventedes en forøgelse i afsætningen på godt 100 mio. kr.

Det fremgår af tabellen, at udkastet til strategiplan ikke opfyldte det politiske krav i forbindelse med aftalen om udkast til lov om den selvstændige virksomhed DSB, hvorefter det var forudsat, at DSB Gods blev bragt i økonomisk balance inden udgangen af 2002.

Det konkluderedes i udkastet, at den handlingsplan, der kunne opstilles på de gældende vilkår, ikke tilstrækkeligt hurtigt kunne sikre DSB Gods en økonomisk sund status. Det blev endvidere bemærket, at de betydelige driftsunderskud i DSB Gods, der var udsigt til de første 4 år efter DSB's overgang til selvstændig offentlig virksomhed, ville nødvendiggøre tilskud i størrelsesordenen 950-1.000 mio. kr.

59. Udkastet til strategiplan for DSB Gods med opdelingen på de 2 hovedområder Vognladning og Stykgods var efter DSB's opfattelse den mest gennemarbejdede økonomiske analyse, der endnu var fremlagt for godsvirksomheden. Af en ledsagende konsekvensberegning af strategiplanen udarbejdet af DSB Gods og KPMG i fællesskab fremgik det dog, at planen – ud over den almindelige usikkerhed, der var knyttet til en fremskrivning af økonomiske resultater – indeholdt væsentlige usikkerhedsmomenter. Usikkerheden var bl.a. knyttet til et svagt datagrundlag, hvor det havde været vanskeligt at knytte udviklingen i den fysiske produktion til omkostnings- og indtægtsudviklingen samt til et svagt dokumentationsgrundlag for udviklingen. Det fremgik endvidere, at godsvirksomheden stod over for en række større forandringer, såvel eksterne som interne, ligesom følsomhedsanalyser viste, at DSB Gods var meget følsom over for selv små ændringer i de anvendte forudsætninger.

60. Bestyrelsens udkast til strategi for DSB Gods blev med enkelte tilføjelser godkendt af trafikministeren og et politisk flertal den 28. august 1998.

Til godkendelsen blev knyttet bl.a. følgende forudsætninger:

- Fastholdelse af kravet om regnskabsmæssig balance i 2002.
- En nedskrivning af værdien af godslokomotiver og -vogne mv. Det ville reducere de kommende års afskrivninger og dermed regnskabsmæssigt medføre en resultatforbedring.

- Bortfald af et særligt tillæg ved intern handel som følge af en omlægning af principperne herfor. Det ville også medføre en resultatforbedring.
- Stykgods skulle fremover betragtes som kunde ved køb af jernbanetransport.
- DSB Gods skulle inden 1. maj 1999 have udviklet et fuldt funktionsdygtigt økonomistyringssystem.
- DSB Gods skulle senest pr. 1. september 1999 have udarbejdet en detaljeret forretnings- og handlingsplan, der beskrev, hvilke kundesegmenter og produktgrupper der dannede baggrund for de vækstforudsætninger, der var indeholdt i DSB's strategiplan for DSB Gods.

De forventede nettoresultater af strategiplanen efter korrektion for reducerede afskrivninger og bortfald af særlig afgift for intern handel fremgår af **tabel 6**. Den aftalte nedskrivning af den overvejende del af de materielle anlægsaktiver i DSB Gods udgjorde i alt 371 mio. kr.

Tabel 6. Forventede nettoresultater ifølge strategiplan august 1998, årets priser

	1999	2000	2001	2002	2003
	----- Mio. kr. -----				
Vognladning.....	÷263	÷265	÷58	÷8	18
Stykgods.....	÷116	÷65	÷26	÷5	12
DSB Gods i alt.....	÷379	÷330	÷84	÷13	30
Godkendt strategiplan.....	÷379	÷328	÷85	÷14	28

Det fremgår af tabel 6, at man efter foretagelse af de regnskabstekniske korrektioner, som indgik i forudsætningerne for godkendelsen af bestyrelsens udkast til strategiplan, jf. tabel 5, kunne præsentere en strategiplan, der viste økonomisk balance for DSB Gods ved udgangen af 2002.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at selv om grundlaget for den politiske aftale fra august 1998 om strategi for DSB Gods var den mest gennemarbejdede økonomiske analyse, der endnu var fremlagt for godsvirksomheden, hvilede planen på et svagt datagrundlag, ligesom den indeholdt væsentlige usikkerhedsmomenter.

DSB's regnskabsvæsen var indtil sidst i 1990'erne mangelfuldt og ikke indrettet med henblik på at belyse lønsomheden af virksomhedens aktiviteter.

Det er beskrivende for den regnskabsmæssige situation frem til 1998, at der blandt forudsætningerne for en godkendelse af strategiplanen indgik krav om, at DSB Gods inden 1. maj 1999 skulle have udviklet et fuldt funktionsdygtigt økonomisystem og senest pr. 1. september 1999 have udarbejdet detaljerede beskrivelser af de vækstforudsætninger, der var indeholdt i strategiplanen.

Den meget ringe regnskabskvalitet i DSB i årene frem til 1998 har givet DSB's bestyrelse et tilsvarende svagt beslutningsgrundlag.

V. Undersøgelser af alliance-/fusionsmuligheder

A. Forretnings- og handlingsplan i august 1999

61. DSB's bestyrelse fremlagde i august 1999 den af trafikministeren ønskede forretnings- og handlingsplan for DSB Gods. Planen beskrev, hvilke kundesegmenter og produktgrupper der dannede baggrund for vækstforudsætningerne i strategiplanen for DSB Gods.

Det blev bl.a. anført i planen, at hjørnestenen i DSB Gods' strategiplan var den internationale strategi. DSB Gods ville ikke på sigt kunne gøre sig gældende i den internationale konkurrence uden indgåelse af internationale aftaler i form af alliancer og/eller egentlig fusion mellem DSB Gods og andre aktører i det internationale transportmarked.

For im- og eksporttrafikkens vedkommende var det afgørende for ekspansionsplanerne, at der fandtes partnere i udlandet, som i samarbejde med DSB Gods kunne forestå de salgs- og supportaktiviteter, der skulle sikre en høj kvalitet og en effektiv ressourceudnyttelse i et internationalt transportforløb – både frem og tilbage.

Transittrafikken gennem Danmark var en meget væsentlig del af forretningsgrundlaget for DSB Gods. Den konstaterede udvikling pegede klart i retning af, at transittrafikken ville blive øget mærkbart. Det var en forudsætning for strategiplanens indtægtsgrundlag, at DSB Gods fortsat havde en høj markedsandel af transittrafikken.

Endelig ville udviklingen i kombitrafikken være nøje forbundet med udfaldet af pågående strukturforandringer i den jernbanebaserede europæiske kombitrafik. Også her ville udfaldet af alliancebestrebelse formentlig få stor indflydelse på væksten i forretningsomfanget.

B. Nordic Rail International

62. Det indgik i den politiske strategiplan fra august 1998, at der skulle arbejdes for etableringen af et fælles aktieselskab – Nordic Rail International – mellem de nationale godstransportører i Danmark, Norge og Sverige.

Primo november 1998 meddelte det svenske Statens Järnvägar (SJ) imidlertid, at man ikke ønskede at videreføre forhandlingerne om Nordic Rail International (NRI). Ifølge DSB kom det ikke overraskende. Der havde fra svensk side de seneste måneder været udtrykt tvivl om, hvorvidt NRI ville være i stand til at løfte opgaven med at skabe en sund udvikling i den internationale godstrafik til og fra Skandinavien. De beregninger, der var udført i tilknytning til forhandlingerne om NRI, viste, at alle de skandinaviske baner havde store underskud i forbindelse med udlandstrafikken.

Da etableringen af NRI indgik som et element i strategiplanen af august 1998, anmodede trafikministeren i december 1998 DSB om en orientering om, hvorvidt udviklingen omkring NRI havde givet bestyrelsen for DSB anledning til supplerende foranstaltninger for at sikre den tilsigtede økonomiske udvikling i DSB Gods, og hvilke foranstaltninger der i givet fald var tale om.

Det fremgik af konsekvensberegninger foretaget i forbindelse med udarbejdelsen af strategiplanen, at NRI-samarbejdet forventedes at bidrage med 61 mio. kr. ud af en samlet stigning i indtægterne i Vognladning på 222 mio. kr. fra 1998 til 2002.

I et notat til ministeren anførte DSB i februar 1999 bl.a., at forhandlingerne om NRI havde været i en meget tidlig fase, da der blev opstillet forudsætninger for strategiplanen. Derfor måtte strategiplanens skøn over NRI-forudsætningerne nødvendigvis være meget forsigtige og mere principielle end konkrete. Der var endvidere regnet så principielt, at de samme eller tilsvarende konsekvenser ville opstå ved et internationalt samarbejde til anden side. DSB så derfor ikke uoverstigelige vanskeligheder i at opnå

en tilsvarende effekt af et (andet) internationalt samarbejde for sin godsvirksomhed (end NRI). Det forudsatte naturligtvis, at DSB Gods som virksomhed var interessant i en eller flere potentielle partners øjne.

Det anførtes endvidere i notatet, at det var en afgørende forudsætning for strategiplanen, at det ville lykkes for DSB Gods at komme med i en international alliance for på længere sigt at kunne opnå den nødvendige positive udvikling. DSB fortsatte derfor bestræbelserne på at etablere en international alliance for sin godsvirksomhed. Af hensyn til DSB's samtaleparter var det vigtigt, at disse forhandlinger kunne gennemføres i fuld fortrolighed.

C. Andre alliance-/fusionsmuligheder

63. Efter sammenbruddet i forhandlingerne om etableringen af NRI indledte DSB straks sonderinger vedrørende andre muligheder for internationale alliancer. Tidligt i 1999 var det opfattelsen, at den bedste løsning syntes at være en alliance med et selskab, der var under etablering med Deutsche Bahn Cargo og det hollandske NS Cargo som deltagere. Selskaberne var datterselskaber af henholdsvis Deutsche Bahn AG (DB) og NS Groep NV (NS). Forhandlingerne mellem DB og NS resulterede i etableringen af Railion GmbH (Railion) med virkning fra 1. januar 2000. Selskabet fik en aktiekapital på 100 mio. DEM, heraf ejede DB de 94 % og NS de 6 %. De 2 aktionærers nationale og internationale godsvirksomhed i form af DB Cargo AG og NS Cargo NV blev overført til Railion.

64. DSB's direktion optog i marts 1999 forhandlinger med DB med henblik på at indgå i en fusion eller alternativt en stærk, forpligtende alliance med sigte på fusion. Det stod klart, at en vellykket forhandlingsrunde kunne indebære, at DSB Gods ikke længere ville eksistere som en del af DSB, og at der i Danmark i stedet ville være et datterselskab af DB. Det stod endvidere klart, at der var behov for at finde en løsning på de omfattende problemer, der var knyttet til de mange ansatte tjenestemænd i DSB Gods. Det indgik tillige i overvejelserne, om der totalt set kunne tilvejebringes en bedre løsning ved at frasælge Stykgods inden en fusion gennemførtes.

I september 1999 etableredes en styregruppe bestående af repræsentanter fra DSB's direktion, DSB Gods, Enskil-

da Securities AB, advokatfirmaet Kromann & Münther og KPMG med henblik på forberedelse af forhandlinger med potentielle købere, udarbejdelse af præsentationsmateriale til købere, beslutningsgrundlag mv.

Ved forhandlingerne med DB viste det sig, at det ikke var realistisk at medtage Stykgods i en international alliance. Der var tale om 2 forskellige markeder, og økonomisk bevægede Stykgods sig ikke hurtigt nok i den rigtige retning. Bestyrelsen besluttede derfor i oktober, at der kunne arbejdes med forskellige løsninger for henholdsvis Vognladning og Stykgods. Ultimo november 1999 var direktionens forhandlinger med DB nået så langt, at man over for bestyrelsen kunne oplyse hovedpunkterne vedrørende etableringen af en fusion.

65. I marts 2000 fremlagde direktionen for bestyrelsen dels et notat om status for DSB Gods' personale ved selskabsdannelse/salg, dels indstillinger om mandat til henholdsvis fusion af DSB Vognladning og salg af DSB Stykgods.

DSB har oplyst, at det indgik i bestyrelsens overvejelser, at konsekvensberegninger havde vist, at en hurtig lukning af godsvirksomheden ville udløse udgifter på i alt 2,5 mia. kr.

I notatet om status for personalet i DSB Gods blev det anført, at pr. 1. januar 2000 var der i Vognladning ansat ca. 630 medarbejdere, hvoraf ca. 560 eller 90 % var tjenestemænd. I Stykgods var der ansat ca. 860 medarbejdere, hvoraf ca. 290 eller 33 % var tjenestemænd. Hertil kom fællesfunktioner med ca. 40 ansatte, hvoraf 30 eller 75 % var tjenestemænd. Tjenestemandandelene betød, at det navnlig for Vognladning var helt afgørende, at et større antal tjenestemænd fulgte med over i det nye selskab. Det ville medføre store økonomiske og praktiske problemer for DSB, hvis dette ikke blev tilfældet.

Overenskomstansatte medarbejdere i DSB Gods ville ved dannelse af nyt selskab eller salg af virksomhed overgå til det nye selskab i henhold til lønmodtageres retsstilling ved virksomhedsoverdragelse. Tjenestemandansatte medarbejdere var derimod ikke forpligtet til at gå over til et nyt selskab. DSB's ønske var at kunne give de berørte tjenestemænd et tilbud, så langt hovedparten ville overgå til overenskomstansættelse i de nye selskaber mod opgi-

velse af tjenestemandsmansrettighederne. DSB forhandlede med Finansministeriet om en model. I forhandlingerne med tjenestemandsmansorganisationerne havde en model med frivilligt udlån været vurderet. Frivilligt udlån betød, at en tjenestemand skulle acceptere varigt at være udlånt til det nye selskab med bevarelse af tjenestemandsmansansættelsen i DSB. Modellen indebar, at DSB var forpligtet til at tage tjenestemanden tilbage i DSB ved stillingsnedlæggelser m.m. i det nye selskab. Tjenestemandsmansorganisationerne havde en række forbehold. Der var således en vis risiko for, at der ikke kunne findes en løsning, som erhververne af godsvirksomhederne kunne tiltræde, og organisationerne kunne anbefale. Såfremt det for Vognladnings vedkommende ikke lykkedes, at få en relativ stor del af tjenestemandsmændene til at overgå til overenskomstansættelse eller frivilligt udlån, kunne det ikke udelukkes, at en fusion måtte opgives. Med hensyn til Stykgods var situationen anderledes, idet en fusion/salg af Stykgods ikke nødvendigvis krævede, at et større antal tjenestemandsmænd varigt overgik eller blev udlånt til det nye selskab.

66. Ved behandlingen af indstillingerne om mandat til direktionen til indgåelse af aftaler om alliancer blev det bl.a. anført, at arbejdet med at bringe både Vognladning og Stykgods ind i andre sammenhænge tog sigte på at sikre mest muligt arbejde i Danmark og var et forsøg på at undgå lukning af DSB Gods. Den konstruktion, der blev lagt op til for Vognladnings vedkommende, indebar ikke på sigt en økonomisk risiko for DSB. Konstruktionen omfattede en udbyttegaranti og mulighed for at træde ud af Railion.

I relation til bestyrelsens behandling af indstillingerne om mandat til indgåelse af aftaler blev det præciseret, at hvis resultaterne af aftaleforhandlingerne lå inden for mandatet, betød det, at bestyrelsen godkendte aftalerne nu, idet man som seriøs partner ikke kunne vende tilbage og ændre på forhold, som var færdigforhandlet inden for mandatets rammer.

67. Bestyrelsen bemyndigede herefter bestyrelsens formandskab og direktionen til at færdigforhandle og indgå aftale om fusion af DSB Vognladning og Railion samt at indgå aftaler om salg af Stykgods.

68. Forhandlingerne med DB om en fusion med Railion trak ud. Ved forhandlingerne, herunder vurderingen af alternative muligheder, blev der lagt vægt på en løsning, der i prioriteret rækkefølge opfyldte følgende mål:

- Løsningen skulle hvile på et økonomisk og forretningsmæssigt grundlag, der var robust over for ændringer i markeds- og konkurrencesituationen, så det politiske ønske om et positivt resultat senest ved udgangen af 2002 kunne opfyldes med sikkerhed.
- Under forudsætning af et bæredygtigt økonomisk grundlag skulle løsningen sikre mest muligt gods på skinner i Danmark og dermed også sikre de bedste beskæftigelsesmuligheder for medarbejderne i DSB Gods.

69. Det stod klart, at hovedelementet i at gøre DSB Gods til en overskudsgivende forretning var den øgede mulighed for transittrafik gennem Danmark, og at det var på dette område, at det primære vækstpotentiale lå for gods-transport i Danmark. Den indenlandske godstrafik var meget ulønsom. De korte afstande i Danmark og den danske erhvervsstruktur, hvor der ikke var megen tung industri, der krævede jernbanetransport, viste, at kommende års godsmængder skulle hentes fra transit- samt import- og eksporttrafikken. Men for at kunne drive en lønsom forretning på dette marked var det som i andre markeder et afgørende element at have den direkte kundekontakt. For transittrafikken gennem Danmark var situationen, at kundekontakten blev varetaget af SJ og syd for grænsen af DB/Railion. Det samme gjorde sig gældende for importtrafikken, hvor kundeforholdet primært var baseret på aftaler med jernbaneselskabet i afsenderlandet. DSB Gods var med en omsætning på 600-700 mio. kr. en lille operatør set i forhold til SJ og DB/Railion med en godsomsætning på henholdsvis 6 mia. kr. og 30 mia. kr. Uden kundekontakt ville DSB Gods i den liberaliserede jernbaneverden hurtigt få rollen som underleverandør med et indtægtsgrundlag, der navnlig ville afhænge af SJ's og DB/Railions omkostninger ved at køre selv eller benytte en anden underleverandør.

Transittrafikken havde hidtil ikke genereret dækningsbidrag til DSB Gods, men åbningen af Øresundsbroen og

de aktuelle prisaftaler med SJ og DB/Railion havde givet en meget stor lønsomhed. Man fandt det dog urealistisk at opretholde en så høj lønsomhed på transittrafikken, med mindre man kunne fastholde monopolet. Liberaliseringen var imidlertid gennemført konsekvent i Danmark, så det kun var tekniske problemer, der aktuelt hindrede andre operatører i at køre godstog gennem Danmark.

På bestyrelsesmøder i november 2000 behandlede bestyrelsen udarbejdede alternativer til en fusion med Railion. I behandlingen indgik efter anmodning en analyse udarbejdet af KPMG, der tog udgangspunkt i etableringen af vognladningsvirksomheden som et aktieselskab uden for en international alliance. Det indgik i bestyrelsens vurdering af alternativerne, at man anså det for usandsynligt, at DSB Vognladnings reelle monopol på transittrafikken kunne opretholdes ud over en kort årrække. De fremlagte beregninger viste, at der ikke var noget realistisk alternativ til en international alliance. Der blev givet udtryk for, at hvis det ikke lykkedes at etablere en alliance nu, så var der ikke flere chancer inden for en overskuelig årrække. På et bestyrelsesmøde den 30. november 2000 konkluderede bestyrelsen:

- Efter behandling af det supplerende materiale kan bestyrelsen tilslutte sig, at forhandlingerne med Railion søges afsluttet på det foreliggende grundlag, og at forhandlingsresultatet fremlægges på et ekstraordinært bestyrelsesmøde den 6. december 2000.
- Bestyrelsen har også i enighed konstateret, at medarbejdernes efterfølgende opbakning til forhandlingsresultatet er afgørende for etableringen af en international alliance.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der ikke var tiltro til, at de nationale godstransportører i Danmark, Norge og Sverige i fællesskab kunne etablere en god økonomi i godstrafikken til og fra Skandinavien.

Rigsrevisionen har bemærket, at det var DSB's vurdering, at der måtte søges forskellige løsninger for henholdsvis Vognladning og Stykgods. I vurderingen af alliancemulighederne var det en væsentlig faktor, at det sikredes, at flest mulige medarbejdere kunne overgå til de nye selskaber på rimelige vilkår.

Rigsrevisionen har endvidere bemærket, at DSB vurderede, at muligheden for en videreførelse af vognladningsvirksomheden lå i en alliance med en partner, der havde en direkte økonomisk og geografisk interesse i transittrafikken gennem Danmark.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at bestyrelsens overvejelser og vurderinger har haft et langstrakt forløb, men at de, forholdene taget i betragtning, har været velfunderede og realistiske.

VI. Aftaler vedrørende Stykgods og Vognladning

A. Stykgods

70. Den 16. maj 2000 underskrev DSB og SLP 11.599 A/S (under navneændring til DF Logistik A/S) samt Danske Fragtmænd a.m.b.a. en aftale om overdragelse af stykgodsdelen af DSB Gods fra DSB til DF Logistik A/S (DFL). DFL var et nyetableret, 100 %-ejet datterselskab af Danske Fragtmænd a.m.b.a. Andelsselskabet indestod med sin påtegning af aftalen for, at datterselskabet samt andelsselskabet og dets medlemsvirksomheder overholdt samtlige de forpligtelser, som man havde påtaget sig i aftalen. Det var en betingelse for handelens gennemførelse, at aftalen blev godkendt af DSB's bestyrelse samt på et ekstraordinært virksomhedsmøde i DSB. Endvidere skulle aftalen godkendes af bestyrelsen for Danske Fragtmænd a.m.b.a. samt på en ekstraordinær generalforsamling i Danske Fragtmænd a.m.b.a.

Overdragelsen havde virkning fra 1. august 2000, fra hvilken dato Stykgods henlå for DFL's regning og risiko. DFL's overtagelsessum blev fastsat til 225 mio. kr. Beløbet fremkom således:

	Mio. kr.
Aktiver:	
Driftsinventar og driftsmateriel mv.....	100
Tilgodehavender fra salg og tjenesteydelser.....	60
Andre tilgodehavender.....	1
	161
Passiver:	
Overtagne personaleforpligtelser.....	18
Hensættelse til erstatning.....	3
Bogførte værdier i alt.....	140
Goodwill.....	85
Samlet overtagelsessum.....	225

Stykgods' driftsinventar og driftsmateriel blev overdraget til DSB's bogførte værdier pr. 31. juli 2000, idet det blev forudsat, at DSB foretog sædvanlige forholdsmæssige afskrivninger på inventar og materiel frem til 31. juli 2000. Det blev bemærket i aftalen, at DFL ikke overtog terminaler eller jernbanemateriel. Stykgods' tilgodehavender blev overdraget til nominelle værdier. Eventuelle differencer mellem de i aftalen opførte værdier og de endeligt opgjorte værdier pr. 31. juli skulle udlignes over en refusionsopgørelse.

Af overtagelsessummen skulle 165 mio. kr. betales kontant på overdragelsesdagen, mens de resterende 60 mio. kr. forfaldt til betaling 60 dage efter overdragelsesdagen.

I overdragelsesaftalen forpligtede DSB sig til at yde et tilskud på i alt 192 mio. kr. til den forudsete restrukturering af Stykgods. Tilskuddet udgjorde 60 mio. kr. for 2000, 66 mio. kr. pr. 10. januar 2001 og 66 mio. kr. pr. 10. juli 2001. Tilskudsbeløbet for 2000 kunne modregnes i det kontante beløb, der skulle betales på overdragelsesdagen.

Da Stykgods' nettoaktiver ekskl. goodwill blev solgt til bogført værdi, kan DSB's nettosalgsprovenu ved overdragelsen opgøres til ÷107 mio. kr. (restruktureringstilskuddet på 192 mio. kr. med fradrag af goodwillbeløbet på 85 mio. kr.).

Medarbejdere i Stykgods

71. Pr. 1. august 2000 var der 438 overenskomstansatte medarbejdere og 239 tjenestemænd i DSB Stykgods. De overenskomstansatte medarbejdere overgik til ansættelse i DFL i henhold til lov om lønmodtageres retsstilling ved

virksomhedsoverdragelser (lov nr. 111 af 21. marts 1979), hvorimod tjenestemændene som udgangspunkt forblev i DSB.

72. DSB påtog sig efter forhandling med de faglige organisationer i overdragelsesaftalen en række forpligtelser over for de medarbejdere, der i henhold til virksomhedsoverdragelsesloven overgik til ansættelse i DFL. DFL skulle i løbet af 24 måneder fra overdragelsesdagen vurdere, i hvilket omfang det på grund af arbejdsmangel eller omstrukturering var nødvendigt at opsiges overtagne medarbejdere. Opsagte medarbejdere skulle, så vidt det var muligt, tilbydes ansættelse hos Danske Fragtmænd a.m.b.a. eller en medlemsvirksomhed. DFL forpligtede sig til at fritstille opsagte medarbejdere senest en måned efter opsigelsen. DSB skulle godtgøre DFL de med opsigelsen forbundne overenskomstmæssige/kontraktmæssige lønomkostninger samt godtgøre DFL udgiften til en særlig fratrædelsesgodtgørelse på op til 6 måneders løn, såfremt den opsagte medarbejder ikke fik anden beskæftigelse. Hvis medarbejders ansættelsesforhold var overført til Danske Fragtmænd a.m.b.a. eller en medlemsvirksomhed, var DSB ved en eventuel opsigelse på grund af manglende arbejde mv. ligeledes forpligtet til at betale de med opsigelsen forbundne omkostninger samt en fratrædelsesgodtgørelse. Ved udløbet af 24-måneders perioden, medio 2002, skulle DFL fra DSB modtage et beløb på 25.000 kr. for hver af de oprindeligt overtagne medarbejdere, som ikke i perioden var blevet opsagt på DSB's regning, uanset om medarbejderen var ansat hos DFL på dette tidspunkt.

Tjenestemænd, som havde været beskæftiget i Stykgods, kunne indgå en individuel aftale med DFL, såfremt den pågældende tjenestemand ønskede at gøre tjeneste hos DFL (frivilligt udlån). DFL skulle sikre, at tjenestemænd, der ønskede at gøre tjeneste hos DFL, havde samme rettigheder og forpligtelser som tjenestemænd, der gjorde tjeneste i DSB. Det frivillige udlån kunne højst løbe frem til 31. juli 2002.

Det økonomiske omfang af forpligtelserne, blev ved udarbejdelsen af DSB's årsregnskab for 2000 opgjort til 378 mio. kr.

73. Efter at være godkendt på et ekstraordinært virksomhedsmøde i DSB og en ekstraordinær generalforsamling i Danske Vognmænd a.m.b.a. blev overdragelsen af Stykgods til Danske Vognmænd a.m.b.a. tiltrådt af Finansudvalget ved fortrolig Akt 29/6 2000.

B. Vognladning

74. Resultatet af direktionens forhandlinger med DB blev forelagt bestyrelsen den 15. december 2000. Resultatet omfattede indgåelsen af 2 samtidige aftaler:

- En aftale med Railion GmbH om, at DSB Vognladning pr. 1. januar 2001 skulle omdannes til aktieselskabet Railion Denmark A/S (Railion Denmark). Aktierne i Railion Denmark skulle med virkning fra samme dato sælges til Railion GmbH for 50 mio. NLG (ca. 170 mio. kr.).
- En aftale med Deutsche Bahn AG om, at DSB pr. 1. januar 2001 skulle købe 2 % af aktiekapitalen i Railion GmbH af Deutsche Bahn AG for 50 mio. NLG (170 mio. kr.).

Aftalerne indeholdt en række forudsætninger og betingelser bl.a. om efterfølgende godkendelse af respektive selskabsorganer samt nationale myndigheder. For DSB's vedkommende forudsattes således godkendelse af DSB's bestyrelse, virksomhedsmødet og trafikministeren samt Finansudvalget.

De væsentligste ændringer, i forhold til det oprindelige mandat, bestyrelsen havde givet direktionen for indgåelse af en aftale, var, at DSB alene opnåede en ejerandel på 2 %. Det medførte en ekstraordinær nedskrivning af anlægsaktiverne i Vognladning på 53 mio. kr.

DSB's direktion var i hele forhandlingsforløbet i tæt kontakt med bestyrelsen, således at det opnåede forhandlingsresultat var afstemt med bestyrelsen.

Aftalen med Railion GmbH

75. Aftalen med Railion om overtagelse af DSB Vognladning forudsatte som nævnt, at DSB omdannede DSB Vognladning til et aktieselskab med virkning fra den 1. januar 2001, hvorefter Railion købte aktierne i selskabet. Omdan-

nelsen til aktieselskab skulle ske inden "Closing date", fra hvilken dato Railion ville overtage rettighederne som aktionær i Railion Denmark. Closing date blev efterfølgende fastsat til 1. juli 2001. Closing blev senere flyttet og først endelig effektueret pr. 1. august 2001 ved det tyske transportministeriums godkendelse af fusionen.

Aftalen indeholdt endvidere bestemmelser om bl.a.:

- Værdiansættelsen af aktierne i Railion Denmark
- Kørekanaler samt infrastruktur- og broafgifter i Danmark
- Medarbejdere i Railion Denmark.

Værdien af aktierne i Railion Denmark A/S

76. Railions købspris for aktierne i Railion Denmark blev aftalt til 50 mio. NLG, svarende til ca. 170 mio. kr. Værdien blev fastsat på grundlag af en foreløbig åbningsbalance pr. 1. januar 2001 for Railion Denmark, jf. [tabel 7](#).

Tabel 7. Udkast til åbningsbalance Railion Denmark A/S

Aktiver	Mio. kr.	Passiver	Mio. kr.
Materielle anlægsaktiver	390	Aktiekapital	50
Omsætningsaktiver	180	Overkurs	120
		Egenkapital i alt	170
		Gæld vedrørende EG-lokomotiver.....	220
		Stiftertilgodehavende	52
		Anden kortfristet gæld	128
Aktiver i alt	570	Passiver i alt	570

Materielle anlægsaktiver omfattede de 13 EG-lokomotiver, som DSB havde anskaffet på kontrakt i 1997 for 440 mio. kr. og taget i brug i 2000, andre strækninglokomotiver, rangerlokomotiver, trucks mv. Grunde, bygninger og terminaler blev ikke overdraget.

Det indgik i aftalen, at værdien af selskabet ifølge en endelig åbningsbalance mindst skulle udgøre 170 mio. kr. Negative eller positive afvigelser i forhold til dette beløb skulle kompenseres ved, at DSB henholdsvis udbetalte til eller modtog et kontantbeløb fra Railion Denmark.

Den endelig åbningsbalance for Railion Denmark fremgår af [tabel 8](#).

Tabel 8. Åbningsbalance Railion Denmark A/S

Aktiver	Mio. kr.	Passiver	Mio. kr.
Materielle anlægsaktiver.....	390	Aktiekapital.....	40
Omsætningsaktiver.....	183	Overkurs.....	130
		Egenkapital i alt.....	170
		Gæld vedrørende EG-lokomotiver.....	220
		Stiftertilgodehavende.....	57
		Anden kortfristet gæld.....	126
Aktiver i alt.....	573	Passiver i alt.....	573

Det fremgår, at selskabet har en samlet egenkapital på 170 mio. kr. Kravet om, at selskabet ifølge åbningsbalancen mindst skulle have en værdi på 170 mio. kr., blev således opfyldt.

Kørekanaler, infrastruktur- og broafgifter i Danmark

77. Fastsættelsen af værdien af aktiverne i Railion Denmark og dermed værdien af aktierne i selskabet baserede sig i høj grad på en analyse af selskabets fremtidige indtjningsmuligheder. I denne analyse var Banestyrelsens kommende tildeling af kørekanaler til transportproduktionen samt udviklingen i afgifterne for benyttelse af infrastruktur og broer meget afgørende elementer for godsvirksomhedens lønsomhed. Der var på aftaletidspunktet usikkerhed omkring udviklingen i afgifter, og om Railion Denmark på sigt kunne overtage alle DSB Vognladnings kørekanaler. Det indgik derfor allerede i bestyrelsens forhandlingsmandat til direktionen, at der i en aftale med Railion eventuelt måtte afgives en indeståelse for eller aftales en regulering af købsprisen i forhold til udviklingen i disse elementer.

Resultatet blev, at DSB i den indgåede aftale for en periode frem til ultimo 2005 indrømmede Railion ret til kompensation for negative afvigelser i forhold til status på aftaletidspunktet for kørekanaler samt infrastruktur- og broafgifter. I tilfælde af positive afvigelser ville DSB modtage kompensation. Forholdet blev afhandlet inden Closing, mod at DSB betalte et engangsbeløb på 35 mio. kr.

Medarbejderne i Vognladning

78. Det var en betingelse for aftalens gennemførelse, at mindst 350 tjenestemænd og 217 lokomotivførere inden 1.

marts 2001 havde accepteret at blive overført/udlånt til Railion Denmark.

Aftalen med Railion indeholdt endvidere følgende vilkår vedrørende medarbejdere beskæftigede i DSB:

- Op til 701 medarbejdere, heraf 255 lokomotivførere, fik tilbud om beskæftigelse i Railion Denmark. Lokomotivførerne var organisatorisk tilknyttet DSB Drift.
- Overenskomstansatte medarbejdere ville blive overført til Railion Denmark i overensstemmelse med lov om lønmodtageres rettigheder ved virksomhedsoverdragelser.
- Tjenestemænd, der accepterede udlån til Railion Denmark, bevarede den formelle ansættelse i DSB og alle tjenestemandets rettigheder. De var endvidere sikret samme forholdsvis lønudvikling som sammenlignelige tjenestemænd i DSB. Railion skulle godtgøre DSB's lønomkostninger. Dog ville der indtil ultimo 2005 ikke blive tale om godtgørelse af lønstigninger, der oversteg lønstigninger til medarbejdere beskæftiget i tilsvarende privat virksomhed.
- Inden for en nærmere aftalt periode ville alle udlånte tjenestemænd individuelt få tilbud om mod opgivelse af tjenestemandstilling at få ansættelse i Railion Denmark på overenskomstvilkår. For at tilskynde til en sådan overgang ville DSB betale hver tjenestemand, der accepterede ordningen, et beløb svarende til 125 % af en årlig bruttoløn.
- Udlånte tjenestemænd kunne inden for visse grænser returneres til DSB i tilfælde af produktionstilpasninger eller bortfald af stillinger som følge af udvikling i Railion Denmark. Såfremt der herudover blev returneret tjenestemænd, skulle Railion som kompensation betale DSB et beløb på 1,9 mio. kr. pr. tjenestemand.

Det økonomiske omfang af forpligtelserne vedrørende tidligere medarbejdere i Vognladning, blev i forbindelse med udarbejdelsen af DSB's årsregnskab for 2000 opgjort til 331 mio. kr.

Aftalen med Deutsche Bahn AG

79. DSB's aftale den 15. december 2000 med DB vedrørte DSB's køb pr. 1. januar 2001 af en del af DB's beholdning af aktier i Railion. DB ejede på aftaletidspunktet 94 % af aktiekapitalen på i alt 100 mio. DEM i Railion. DSB købte ifølge aftalen aktier for nominelt 2 mio. DEM svarende til 2 % af aktiekapitalen i Railion. DSB's købspris blev i aftalen fastsat til 50 mio. NLG svarende til ca. 170 mio. kr. Efter salget af aktier til DSB udgjorde DB's andel af aktierne i Railion 92 %. De øvrige aktionærer var herefter NS Groep NV med 6 % og DSB med 2 %.

Aftalen blev indgået på betingelse af efterfølgende godkendelse af vedkommende selskabsorganer og myndigheder. For DSB's vedkommende forudsattes således godkendelse af bestyrelse og virksomhedsmødet samt trafikministeren og Finansudvalget.

Begge parter kunne trække sig ud af aftalen, hvis betingelserne og formaliteterne omkring salget ikke var opfyldt senest den 30. april 2001. Tidspunktet blev senere forlænget.

Som en konsekvens af DB's fortsatte dominerende stilling i Railion blev DSB i aftalen garanteret et årligt aktieudbytte indtil 31. december 2004 på 4 % af DSB's købspris for aktierne i Railion. Endvidere blev DSB tillagt en salgsret, for så vidt angik DSB's 2 % af aktiekapitalen i Railion frem til den 31. december 2005, hvor salgsprisen var svarende til købsprisen, dvs. ca. 170 mio. kr.

Godkendelse af aftalerne

80. DSB's bestyrelse besluttede på et møde den 15. december 2000 at tiltræde det endelige forhandlingsresultat mellem DSB, DB og Railion. På et ekstraordinært virksomhedsmøde i DSB den 31. januar 2001 meddelte Trafikministeriets repræsentant, at trafikministeren – med forbehold af resultatet af Finansudvalgets behandling – kunne tiltræde forslaget. Finansudvalget tiltrådte den 4. april 2001 et fortrolig aktstykke om aftalerne.

DSB har oplyst, at de respektive selskabsorganer i DB og Railion har tiltrådt aftalerne, og at det tyske transportministerium godkendte aftalerne den 1. august 2001.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at DSB Gods ved aftaleforhandlingerne har været i en trængt position. Det var et krav, at DSB Gods skulle fungere på kommercielle vilkår; men virksomheden gav underskud, og der var ikke udsigt til en snarlig ændring af det forhold. Tværtimod kunne det forudses, at virksomheden i løbet af få år ville blive udsat for en meget kraftig konkurrence. En konkurrence der i høj grad ville komme fra aftalepartnerne.

DSB Gods' situation afspejler sig i vilkårene i de indgåede aftaler. Men forholdene taget i betragtning finder Rigsrevisionen de indgåede aftaler tilfredsstillende.

VII. Den økonomiske udvikling 1995-2000

A. Udviklingen 1995-1998

81. Interessen for et økonomisk selv bærende DSB Gods blev fremlagt med den politiske rammeaftale fra november 1994. Målsætningen i rammeaftalen var som tidligere nævnt at vurdere i foråret 1998 på grundlag af regnskaberne for 1997, om de økonomiske forudsætninger for at omdanne DSB Gods til et aktieselskab var til stede. De realiserede resultater i perioden viste, som det blev fremhævet allerede i den politiske supplementsaftale fra oktober 1996, at omdannelsen til aktieselskab var blevet sværere at nå. Det havde endvidere været et mål, at DSB Gods fra og med 1996 udarbejdede regnskaber efter årsregnskabsloven. DSB fik dog først i 1999 etableret det nødvendige grundlag for at kunne aflægge et regnskab med konsekvent anvendelse af årsregnskabslovens regler.

82. For at leve op til målene for perioden 1995-1998, ifølge den politiske rammeaftale fra november 1994, udarbejdede DSB – som tidligere beskrevet – en strategiplan i december 1995 (tabel 3) og – da det viste sig, at den ikke kunne realiseres – en genopretningsplan i september 1996 (tabel 4). De forventede årlige resultater ifølge de 2 planer for perioden 1995-1998 blev som udgangspunkt udarbejdet efter statens regnskabsregler, hvorefter der blev foretaget en skønsmæssig justering med henblik på at tilnærme de beregnede resultater en opgørelse efter årsregnskabslovens regler. Resultaterne er nedenfor i **tabel 9** sammen-

holdt med de realiserede resultater ifølge periodens årsregnskaber for DSB Gods. Årsregnskaberne i denne periode blev udarbejdet efter statens regnskabsregler; men DSB har efterfølgende omarbejdet årsregnskaberne for årene 1996-1998 i overensstemmelse med reglerne i årsregnskabsloven. Omarbejdelsen blev foretaget på grundlag af erfaringer, man indhøstede ved udarbejdelsen af de budgetter, der lå til grund for den politiske strategiplan fra august 1998. Man nåede bl.a. frem til en endelig regnskabsmæssig afgrænsning af godsvirksomheden. Budgetterne for de nærmest kommende år blev ved den lejlighed udarbejdet af KPMG og DSB i fællesskab, og det var første gang, at årsregnskabslovens regler konsekvent og i fuldt omfang blev bragt i anvendelse i DSB i sammenhæng med årsregnskaber. Det i tabellen anførte resultat for året 1995 fremkommer efter en mere summarisk justering af det oprindelige resultat i forhold til årsregnskabslovens regler.

Tabel 9. Realiserede resultater 1995-1998 sammenholdt med planer i årets priser

	1995	1996	1997	1998	I alt
	----- Mio. kr. -----				
Strategiplan, december 1995, jf. tabel 3.....	÷657	÷590	÷308	÷213	÷1.768
Genopretningsplan, september 1996, jf. tabel 4.....	-	-	÷576	÷331	-
Realiserede resultater.....	÷666	÷673	÷507	÷437	÷2.283

Det fremgår af tabellen, at der har været stor usikkerhed forbundet med planernes fremskrivning. Det fremgår endvidere, at DSB Gods i de 4 år, som var omfattet af rammeaftalen fra november 1994, har haft et samlet underskud på ca. 2 mia. kr. På grund af de nævnte skønsmæssige justeringer og omarbejdelser af regnskaber er det opgjorte beløb dog behæftet med usikkerhed.

B. Udviklingen 1999-2000

83. I overensstemmelse med den politiske supplementsaftale af oktober 1996 overgik DSB pr. 1. januar 1999 til at være en selvstændig offentlig virksomhed, jf. lov nr. 485 af 1. juli 1998 om den selvstændige offentlige virksomhed DSB og om DSB S-tog A/S (lov om DSB). Staten indskød den af statsvirksomheden DSB hidtil drevne virksomhed med tilhørende aktiver og passiver i den selvstændige offentlige virksomhed, der herefter som hovedprincip indtrådte i samtlige statsvirksomhedens rettigheder og forpligtelser.

84. De endelige åbningsbalancer pr. 1. januar 1999 for DSB og DSB S-tog a/s blev tiltrådt af Finansudvalget ved Akt 249 24/6 1999. Internt var der endvidere udarbejdet en åbningsbalance for DSB Gods.

I **tabel 10** er i hovedposter vist, med hvilke beløbsstørrelser DSB Gods indgik i åbningsbalancen for koncernen DSB (DSB + DSB S-tog A/S).

Tabel 10. Åbningsbalancer primo 1999, DSB og DSB Gods

	DSB koncern	Heraf DSB Gods
	----- Mio. kr. -----	
Aktiver:		
Arealer, bygninger mv.	4.400	5
Transportmateriel.....	5.437	393
Maskiner, inventar, andet.....	1.363	238
Materielle anlægsaktiver i alt.....	11.200	636
Finansielle anlægsaktiver i alt.....	7	3
Omsætningsaktiver i alt.....	1.959	281
Aktiver i alt.....	13.166	920
Passiver:		
Egenkapital.....	4.797	494
Hensættelser.....	3.788	51
Gæld.....	4.581	375
Passiver i alt.....	13.166	920

Det ses, at DSB blev etableret med en egenkapital på 4,8 mia. kr. Beløbet fremkom efter, at der i forhold til DSB's årsregnskab for 1998, som viste en egenkapital på 10,9 mia. kr., var foretaget en række værdireguleringer, hensættelser mv. samt afsættelse af stiftertilgodehavende til staten.

I **tabel 11** er vist de væsentligste påvirkninger af DSB's egenkapital ifølge årsregnskabet for 1998, som opstillingen af åbningsbalancen medførte. Der er endvidere vist, hvilke af hovedposterne der havde direkte relation til DSB Gods.

Tabel 11. Reguleringer i egenkapital ultimo 1998 i forhold til åbningsbalance

	Reguleringer		Egenkapital
	I alt	Vedrørende Gods	
	----- Mia. kr. -----		
Egenkapital 31. december 1998 ifølge årsregnskab.....	-	-	10,9
Nedskrivning af anlægsaktiver	÷1,4	÷0,4	-
Opskrivning af arealer og bygninger.....	0,9	-	-
Refusionsbeløb, Trafikministeriet	0,8	-	-
Stiftertilgodehavende til staten	÷2,4	-	-
Hensættelser.....	÷3,8	÷1,7	-
Diverse, netto.....	÷0,2	-	-
Reguleringer mv. i alt.....	÷6,1	÷2,1	÷6,1
Egenkapital 1. januar 1999 ifølge åbningsbalance.....	-	-	4,8

Det fremgår af tabellen, at DSB's egenkapital ultimo 1998 på 10,9 mia. kr. blev reduceret med i alt 6,1 mia. kr. i forbindelse med udarbejdelsen af en åbningsbalance for den selvstændige offentlige virksomhed. Af reduktionen kunne de 2,1 mia. kr. henføres direkte til DSB Gods.

Nedskrivningen på 0,4 mia. kr. vedrørte hovedsagelig den nedskrivning af værdien af materielle anlægsaktiver, som var indeholdt i den politiske aftale fra august 1998 om strategi for DSB Gods.

Det fremgår endvidere af tabellen, at der i åbningsbalancen blev foretaget hensættelser på i alt 3,8 mia. kr. Af disse hensættelser blev i alt godt 2,3 mia. kr. foretaget i henhold til lovbemærkningerne til udkast til lov om DSB, jf. [tabel 12](#).

Tabel 12. Hensættelser i åbningsbalancen

	DSB Gods	DSB i øvrigt	DSB i alt
	----- Mio. kr. -----		
Omstrukturering.....	1.000	-	1.000
Merudgifter til pension	430	-	430
Rådighedsløn, pension og jobbørs til overtallige tjenestemænd.....	200	700	900
Hensættelser i alt, jf. lovbemærkninger.....	1.630	700	2.330
Andre hensættelser	51	1.407	1.458
I alt.....	1.681	2.107	3.788

Vedrørende hensættelsen til omstrukturering i DSB Gods blev der i lovbemærkningerne anført, at der foretages en hensættelse på 1.000 mio. kr. til dækning af DSB Gods' underskud i perioden 1999-2002. Hensættelsen på 430 mio. kr. til merudgifter til pension dækkede den merpensionsforpligtelse, som DSB Gods ville have i forhold til andre godsoperatører, fordi DSB Gods' arbejdsstyrke i stor udstrækning bestod af tjenestemænd.

Hensættelsen på i alt 900 mio. kr. dækkede udgifter til jobbørs, rådighedsløn og pension mv. til overtallige tjenestemænd i forbindelse med de effektiviseringer, som ville være nødvendige i de kommende år inden for såvel gods- som passagerområdet. Efterfølgende blev det anslået, at ca. 200 mio. kr. af hensættelsen kunne henføres til DSB Gods.

Af de samlede hensættelser i henhold til lovbemærkningerne på 2.330 mio. kr. blev de 1.630 mio. kr. således foretaget med henblik på DSB Gods. Med hensættelserne i åbningsbalancen var det tilstræbt, at de forventede driftsunderskud mv. fra godsvirksomheden ikke ville påvirke de fremtidige årlige regnskabsmæssige resultater for den selvstændige offentlige virksomhed.

85. I **tabel 13** er sammenfattende vist de posteringer, som driften samt salget/fusionen af godsvirksomheden gav anledning til i DSB's årsregnskaber for 1999 og 2000.

Tabel 13. Posterings vedrørende DSB Gods i DSB's årsregnskaber for 1999 og 2000

	1999	2000	I alt
	----- Mio. kr. -----		
Driftsunderskud.....	418	227	645
Merpensionsbidrag	33	22	55
Tab ved salg af Stykgods.....	-	107	107
	451	356	807
Nedskrivning af anlægsaktiver i Vognladning	350	53	403
Nye hensættelser:			
Forpligtelser vedrørende tidligere medarbejdere i Stykgods.....	-	378	378
Forpligtelser vedrørende tidligere medarbejdere i Vognladning.....	-	331	331
Indeståelse for afvigelse i infrastruktur- og broafgifter.....	-	50 759	50 759
Samlede omkostninger vedrørende DSB Gods 1999-2000	801	1.168	1.969
Udlignet ved hensættelser fra åbningsbalancen.....	451	356	807
Tilbageførte hensættelser	-	823	823
Nettobelastning af DSB's årsregnskaber.....	350	÷11	339

Det fremgår af tabellen, at der i DSB's årsregnskaber 1999 og 2000 blev registreret omkostninger vedrørende DSB Gods på i alt 1.969 mio. kr. Omkostningerne sammensatte sig af driftsunderskuddene i de 2 regnskabsår på tilsammen 645 mio. kr., betalte merpensionsbidrag på i alt 55 mio. kr. og tab ved salg af DSB Stykgods 107 mio. kr. Disse tab – i alt 807 mio. kr. – blev alle udlignet regnskabsmæssigt ved indtægtsføring af tilsvarende beløb fra de øremærkede hensættelser i åbningsbalancen.

Regnskaberne for 1999 og 2000 blev endvidere, som det fremgår af tabellen, belastet med nedskrivninger på anlægsaktiver i Vognladning på 403 mio. kr. samt nye hensættelser på i alt 759 mio. kr. Det ses, at de væsentligste nedskrivninger af anlægsaktiverne i Vognladning blev foretaget allerede i årsregnskabet for 1999. Det var det forventede resultat af de igangværende fusionsforhandlinger, der gav anledning til nedskrivningen. Det endelige forhandlingsresultat medførte en yderligere nedskrivning i 2000 på 53 mio. kr. Sammen med nedskrivningen i åbningsbalancen på 371 mio. kr., jf. tabel 11, blev der således i perioden foretaget en nedskrivning af værdien af anlægsaktiverne i Vognladning på i alt 774 mio. kr. Nedskrivningen skete med henblik på at tilpasse værdien af nettoaktiverne i Vognladning til salgsprisen.

Endelig blev der, som det fremgår af tabellen, foretaget hensættelser vedrørende tidligere medarbejdere i Stykgods og Vognladning med i alt 709 mio. kr. Langt den væsentligste del af hensættelser vedrører tjenestemænd og dermed en forpligtelse, som DSB principielt altid har haft. Afviklingen af godsvirksomheden har imidlertid aktualiseret forpligtelsen, idet de indgåede aftaler medfører, at der vil blive udløst rådighedsløn mv. i det omfang, der vil fremkomme overtallige tjenestemænd.

Omkostningerne ifølge tabel 13 på i alt 1.969 mio. kr. i perioden 1999-2000 blev, som det fremgår af tabellen, i det væsentlige neutraliseret regnskabsmæssigt med de i åbningsbalancen hensatte beløb vedrørende DSB Gods på i alt 1.630 mio. kr. Af det samlede hensættelsesbeløb blev 807 mio. kr. anvendt i henhold til øremærkningen i åbningsbalancen. Den ikke anvendte del af de øremærkede hensættelser, i alt 823 mio. kr., blev efter den endelige afvikling af DSB Gods tilbageført over resultatopgørelsen for 2000. Tilbageførslen reducerede den regnskabsmæssi-

ge påvirkning af de foretagne nedskrivninger på anlægsaktiverne i Vognladning samt afsættelse af nye hensættelser mv. i 2000.

Det fremgår af tabel 13, at efter indtægtsføring af de samlede hensættelser fra åbningsbalancen på 1.630 mio. kr. kan der konstateres et nettotab i årene 1999 og 2000 på 339 mio. kr.

86. Det samlede tab i form af driftsunderskud og afviklingsomkostninger, herunder opgjorte forpligtelser vedrørende DSB Gods i virksomhedens omstrukturingsperiode fra 1995-2000, kan herefter opgøres som vist i **tabel 14**.

Tabel 14. Samlet tab vedrørende DSB Gods i perioden 1995-2000, løbende priser

	Mio. kr.
Driftsunderskud 1995-1998, jf. tabel 9.....	2.283
Nedskrivning af anlægsaktiver i åbningsbalance, jf. tabel 11.....	371
Samlede tab 1999-2000, jf. tabel 13.....	1.969
	4.623
Hensættelse vedrørende infrastrukturafgifter mv. afløst af engangsbeløb	15
I alt.....	4.608

Den anførte indtægt i tabellen på 15 mio. kr. fremkommer efter, at DSB efter indgået aftale betalte Railion et engangsbeløb på 35 mio. kr. De 35 mio. kr. afløste DSB's indeståelse for afvigelser i kørselstilladelser, infrastruktur- og broafgifter. I årsregnskabet 2000 havde DSB hensat 50 mio. kr. vedrørende denne forpligtelse.

Det fremgår, at der i perioden, fra det i den politiske rammeaftale fra 1994 blev aftalt – at økonomien i DSB Gods skulle bringes i balance, samt mulighederne for omdannelse til aktieselskab skulle vurderes – og frem til den endelige afhændelse/fusion i 2000 har været et nettotab vedrørende DSB Gods på 4,6 mia. kr. inkl. den synliggjorte, men ikke realiserede forpligtelse vedrørende tjenestemænd.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at arbejdet med at fremskaffe et troværdigt beslutningsgrundlag og derpå træffe og realisere de nødvendige afgørelser vedrørende DSB's egen godsvirksomhed har strakt sig over næsten 6 år. Det samlede nettotab i denne periode vedrørende godsvirksomheden har udgjort ca. 4,6 mia. kr.

En afvikling af godsvirksomheden ville på grund af den nødvendige hensyntagen til forpligtelserne over for ansatte tjenestemænd under alle omstændigheder have været forbundet med betydelige omkostninger. Et velfungerende regnskabsvæsen ville dog på et tidligt tidspunkt have dokumenteret, at der ikke var grundlag for et økonomisk selvstændigt DSB Gods.

Rigsrevisionen, den 31. oktober 2001

Henrik Otbo

/Poul-Erik Olsen