

**Beretning til statsrevisorerne
om**

**Trafikministeriets valg af
operatør på jernbanestrækninger
i Midt- og Vestjylland**

**April 2002
RB B202/02**



Rigsrevisionen

Indholdsfortegnelse

	Side
I. Resumé	5
II. Indledning, formål, afgrænsning og metode.....	14
A. Indledning	14
B. Formål	18
C. Afgrænsning.....	19
D. Metode	21
III. Trafikministeriets håndtering af udbudsprocessen	22
A. Planlægningen af udbudsprocessen samt processens tidsplan.....	24
B. Udbudsmaterialets målsætninger og tildelingskriterier	26
C. Evaluering af indkomne tilbud og valg af operatør	30
IV. Den organisatoriske håndtering af udbudsprocessen og forholdet til DSB	32
A. Trafikministeriets organisatoriske overvejelser i forbindelse med udbudsprocessen	32
B. Det juridiske grundlag for afvisningen af DSB's tilbud	34
C. Proces i forbindelse med iværksættelse af efterkontrollen af DSB's tilbud.....	38
V. Trafikministeriets efterkontrol af økonomien i DSB's tilbud.....	45
A. Trafikministeriets regnskabstekniske vurdering af DSB's tilbud	45
B. Trafikministeriets vurdering af omkostningsforudsætningerne i DSB's tilbud.....	47
C. Trafikministeriets vurdering af indtægtsforudsætningerne i DSB's tilbud.....	56

Beretning om Trafikministeriets valg af operatør på jernbanestrækninger i Midt- og Vestjylland

I. Resumé

Indledning, formål, afgrænsning og metode

1. Denne beretning er udarbejdet på anmodning af statsrevisorerne og omhandler Trafikministeriets håndtering af udbudsprocessen i forbindelse med udlicitering af jernbanestrækninger i Midt- og Vestjylland og det efterfølgende valg af Arriva som operatør.

2. Udbudet af togtrafik i Midt- og Vestjylland havde hjemmel i Jernbanelovens § 8, stk. 2 (lovbekendtgørelse nr. 967 af 8. november 2001 af lov om jernbanevirksomhed). Med loven blev trafikministeren bemyndiget til at bringe kontrakter om passagertrafik udført som offentlig service i udbud.

3. Udbudet omfattede jernbanestrækninger i Midt- og Vestjylland i perioden 2003-2010. De udbudte strækninger var opdelt i en "Nordpakke", der omfattede strækningerne Århus-Langå-Struer, Struer-Thisted og Struer-Skjern, samt en "Sydpakke", der omfattede strækningerne Tønder-Esbjerg, Esbjerg-Skjern, Skjern-Herning og Herning-Århus.

4. Trafikministeriet indstillede den 28. december 2001 til trafikministeren, at der blev indgået kontrakt med Arriva Danmark A/S om udførelse af offentlig servicetrafik med tog omfattende Nord- og Sydpakken. På den baggrund indgik trafikministeren 30. januar 2002, med forbehold for de bevilgende myndigheders godkendelse, kontrakt om togtrafik i Midt- og Vestjylland mellem Trafikministeriet og Arriva Danmark A/S.

DSB havde deltaget i udbudet og havde afgivet tilbud, som var mere fordelagtige end tilbudene fra de øvrige operatører, idet prisforskellen mellem DSB's tilbud og de øvrige tilbudsgivere var ganske betydelig.

Trafikministeriet havde imidlertid afvist DSB's tilbud med henvisning til de konkurrenceretlige retningslinjer for

DSB. Trafikministeriet havde foretaget en efterkontrol af DSB's tilbud, som havde vist, at der var en overvejende sandsynlighed for, at DSB's tilbud ville medføre, at DSB's forretningsområde for "udbudt trafik" ikke ville udvise overskud over den samlede kontraktperiode, hvilket var en forudsætning for DSB's deltagelse i udbud, jf. Trafikministeriets konkurrenceretlige retningslinjer for DSB.

Statsrevisorerne anmodede den 23. januar 2002 rigsrevisor om at undersøge og afgive beretning om trafikministerens håndtering af udbudsprocessen. Statsrevisorerne anmodede om, at undersøgelsen skulle omfatte hele forløbet fra udbudet til ministerens valg af operatør.

5. Det overordnede formål med Rigsrevisionens undersøgelse har været at belyse og vurdere Trafikministeriets håndtering af udbudsprocessen, herunder om ministeriet har efterstræbt formålet med udbudet, nemlig at opnå den økonomisk mest fordelagtige aftale for staten inden for de gældende rammer for udbudet. Rigsrevisionens undersøgelse har haft følgende delformål:

- At undersøge ministeriets håndtering af udbudsprocessen, herunder om ministeriet har overholdt udbudsreglerne for så vidt angik udbudsmateriale, tidsfrister, anvendte evalueringskriterier mv.
- At undersøge om det har spillet en rolle, at trafikministeren er ejer af DSB, herunder om der har været stillet krav til DSB's tilbud og tilbudsmateriale, som ministeriet ikke har stillet til de øvrige tilbudsgiveres materiale.
- At undersøge og vurdere Trafikministeriets økonomiske efterkontrol af DSB's tilbud.

6. Rigsrevisionens undersøgelse omfatter primært Trafikministeriets sagsbehandling i perioden fra maj 2001 til 28. december 2001 med særlig fokus på perioden efter, at de deltagende operatører havde afgivet tilbud, dvs. perioden efter 17. september 2001.

Rigsrevisionen har ikke gennemgået og vurderet den kontrakt, der blev indgået med Arriva i januar 2002, ligesom Rigsrevisionen ikke specifikt har gennemgået de spørgsmål, der af Folketinget og Folketingets udvalg har

været stillet trafikministeren om sagen og trafikministerens svar hertil.

7. Rigsrevisionens undersøgelse har alene omfattet Trafikministeriets håndtering af udbudsprocessen. Der har således ikke været foretaget andre selvstændige undersøgelser i de virksomheder, der havde afgivet tilbud på de udbudte jernbanestrækninger. Der har ikke været foretaget revisionsundersøgelse i DSB i forbindelse med denne undersøgelse, ligesom undersøgelsens resultater hverken har været forelagt DSB eller andre tilbudsgivende operatører.

8. Undersøgelsen har omfattet en vurdering af Trafikministeriets håndtering af udbudsprocessen samt efterkontrollen af DSB's tilbud. Det er domstolene, der i givet fald tager endelig stilling til, hvorvidt afvisningen af DSB's tilbud og valget af Arriva som operatør har været korrekt.

Trafikministeriets håndtering af udbudsprocessen

9. Trafikministeriet har med bistand fra ministeriets eksterne hovedrådgiver udarbejdet en plan for evalueringen af de indkomne tilbud, ligesom det er fremgået, at de i udbudsmaterialet opstillede tildelingskriterier er konsistente med udbudets målsætninger, som bl.a. vedrørte effektivisering, og at passagerernes behov skulle tilgodeses.

Trafikministeriet havde ved udarbejdelsen af udbudsmaterialet inddraget erfaringer fra gennemførte udbud i andre lande. Der har i forbindelse med valg af operatør været lagt vægt på leveringssikkerhed og en tilstrækkelig forberedelsesperiode for den kommende operatør, samt at forberedelsen ville blive gennemført på en tilfredsstillende måde. Der var ligeledes i kontraktudkastet indbygget incitamenter, som efter Rigsrevisionens vurdering kunne bidrage til at sikre en hensigtsmæssig opfyldelse af kontrakten og en togdrift, der ville tilgodesse kundernes behov og ønsker.

10. Evalueringen af de indkomne tilbud skete i overensstemmelse med udbudsmaterialets tildelingskriterier, og evalueringen blev foretaget i en tæt dialog mellem Trafikministeriet og ministeriets rådgivere.

Evalueringen viste, at Arriva havde afgivet det økonomisk mest fordelagtige tilbud ud fra de anvendte kriterier,

når der skulle ses bort fra DSB's tilbud, som blev afvist, jf. kap. IV og V.

11. Trafikministeriets afvisning af én af de øvrige tilbudsgivere efter tilbudsfristens udløb var i overensstemmelse med udbudsreglerne, idet denne operatørs tilbud ikke levede op til udbudsbetingelserne, og derfor blev afvist som værende ikke konditionsmæssigt.

12. Det er Rigsrevisionens vurdering, at håndteringen af udbudsprocessen har været tilfredsstillende, for så vidt angik udbudsmateriale, planlægning, evaluering og valg af operatør. Trafikministeriets håndtering af DSB's tilbud er behandlet separat i kap. IV og V.

Den organisatoriske håndtering af udbudsprocessen og forholdet til DSB

13. Det var forudsat i Jernbaneloven, at Trafikministeriet skulle varetage udbudet, og at DSB kunne afgive tilbud. Trafikministeriet havde med den valgte udbudsform sikret, at der ikke skulle forhandles med DSB, idet dette kunne have medført kritik af ministeriets dobbeltrolle som henholdsvis ejer og ordregiver. Trafikministeriets udgangspunkt har således været, at der ikke skulle være nogen kontakt mellem DSB og ministeriet som DSB's ejer.

14. I forbindelse med udbudsrunder gælder nogle vilkår, som følger af EF-traktatens konkurrence- og statsstøtteregele. Bl.a. gælder det, at støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, som hovedregel ikke er tilladt.

For DSB og andre operatører gælder det således, at der ikke må krydssubsidieres fra kontrakter forhandlet direkte med stater i medlemslandene, og som ikke har været konkurrenceudsatte, til kontrakter vundet i udbud, og som således har været i konkurrence med andre operatører.

De konkurrenceretlige retningslinjer for DSB og DSB's regnskabsreglement er udarbejdet af Trafikministeriet efter bemyndigelse i Jernbaneloven med henblik på at sikre, at DSB ikke krydssubsidierer fra kontrakter forhandlet direkte med staten til kontrakter vundet ved licitation. De

konkurrenceretlige retningslinjer og DSB's regnskabsreglement skal ses som en præcisering af EF-traktatens konkurrence- og statsstøtteregele.

Trafikministeriet har været forpligtet til at påse, at DSB ikke overtrådte forbudet mod krydssubsidiering. Trafikministeriet har oplyst, at den udløsende faktor i forhold til ministeriets forpligtelser angående sikring mod krydssubsidiering er en jernbanevirksomheds eventuelle engagementer i forhandlet trafik.

Da DSB har kontraktforhandlet trafik med den danske stat, og da DSB stod til at vinde udbudet, var Trafikministeriet således forpligtet til at påse, at DSB's tilbud ikke betød krydssubsidiering af den udbudte trafik med støtte modtaget fra den forhandlede trafik. De konkurrenceretlige retningslinjer for DSB og DSB's regnskabsreglement har været Trafikministeriets udgangspunkt for at efterkontrollere, at DSB's tilbud ikke ville medføre krydssubsidiering fra forhandlet trafik til udbudt trafik.

15. Kammeradvokaten har med henvisning til de konkurrenceretlige retningslinjer for DSB over for Trafikministeriet oplyst, at DSB's tilbud isoleret set skulle give overskud for at opfylde udbudsbetingelserne. Såfremt Trafikministeriet vurderede, at det ville være overvejende sandsynligt, at DSB's tilbud over den samlede kontraktperiode ikke ville give overskud, var Trafikministeriet ifølge Kammeradvokaten forpligtet til at afvise DSB's tilbud.

Rigsrevisionen er enig i, at DSB's tilbud skulle afvises, såfremt en samlet økonomisk vurdering førte til, at det ville være overvejende sandsynligt, at DSB's tilbud gav underskud over den samlede kontraktperiode. Trafikministeriet har været forpligtet til at foretage en efterkontrol af DSB's tilbud med henblik på at sikre, at der ikke ville ske krydssubsidiering. På den baggrund har Trafikministeriets håndtering af DSB's tilbud adskilt sig fra håndteringen af de øvrige tilbud, idet DSB's tilbud dog sideløbende med efterkontrollen har indgået i Trafikministeriets og hovedrådgiverens evaluering på lige fod med de øvrige operatørs tilbud.

16. Trafikministeriets iværksættelse af efterkontrollen var præget af usikkerhed både vedrørende hjemmelsgrundlaget for efterkontrollen og i forbindelse med, om Trafikministe-

riets skulle rette henvendelse til DSB som ordregivende myndighed eller som DSB's ejer. Rigsrevisionen har konstateret, at efterkontrollen blev iværksat af Trafikministeriet som ordregivende myndighed, hvilket Rigsrevisionen finder korrekt. Efterkontrollen blev dog iværksat med udgangspunkt i Tjenesteydelsesdirektivets artikel 37 om unormalt lave tilbud, hvor Rigsrevisionen finder, at de konkurrenceretlige retningslinjer for DSB havde været det korrekte udgangspunkt for iværksættelsen af efterkontrollen.

Rigsrevisionen finder, at ministeriet i forbindelse med fremtidige udbud på forhånd bør gøre sig klart, hvilke regelsæt, ministeriet har en forpligtelse til at påse, bliver overholdt.

17. Rigsrevisionen finder, at der ved fremtidige udbud bør sikres en klar adskillelse mellem ministeriets rolle som ordregivende myndighed og ministeriets rolle som ejer af potentielle tilbudsgivere.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Trafikministeriet som udgangspunkt havde sikret, at der ikke i udbudsprocessen skulle være kontakt mellem DSB og Trafikministeriet som ejer. Imidlertid finder Rigsrevisionen det mindre tilfredsstillende, at dette princip ikke har været overholdt under hele udbudsprocessen, idet der har været afholdt et møde mellem Trafikministeriet, trafikministeren og DSB's formandskab om DSB's tilbud, og at der hverken foreligger dagsorden eller referat fra dette møde.

Trafikministeriets efterkontrol af økonomien i DSB's tilbud

Efterkontrol af regnskabstekniske forhold

18. Trafikministeriet har foretaget en regnskabsteknisk vurdering af DSB's tilbud, og i den sammenhæng påpeget en usikkerhed knyttet til DSB's produktøkonomimodel. Efterkontrollen viste, at produktøkonomimodellen var forbedret i forbindelse med DSB's tilbud, og at Trafikministeriet generelt fandt, at DSB's tilbud var udformet på et tilfredsstillende regnskabsteknisk niveau.

Rigsrevisionen er enig i Trafikministeriets regnskabstekniske vurdering af DSB's tilbud.

Efterkontrol af omkostninger

19. Trafikministeriets efterkontrol har omfattet alle større omkostningsparametre i DSB's tilbud. Efterkontrollen har fokuseret på forudsætninger vedrørende lønsummen i DSB's tilbud, primært forudsætninger vedrørende udvikling i realløn. Endvidere har efterkontrollen fokuseret på forudsætninger vedrørende leasingrente, oliepriser og DSB's mulighed for momsrefusion ved leasing af tog.

20. Undersøgelsen har vist, at der forelå en risiko for bortfald af mulighed for momsrefusion. Det er Rigsrevisionens vurdering, at spørgsmålet om momsrefusion blev håndteret korrekt i forbindelse med Trafikministeriets endelige vurdering af, hvorvidt DSB's tilbud ville give overskud, idet spørgsmålet ikke var endelig afklaret, men heller ikke fik afgørende betydning for Trafikministeriets vurdering.

21. Trafikministeriet har i sin vurdering af omkostningerne vedrørende lønsummen i DSB's tilbud alene taget udgangspunkt i den reallønsudvikling, der fremgår af Finansredegørelse 2001, mens DSB's forventninger, som var baseret på udviklingen i realløn for statsansatte i perioden 1980-2001, ikke har været tillagt nogen betydning.

Rigsrevisionen finder, at det samlet set ikke kan udelukkes, at reallønsstigningen vil blive noget højere end forudsat i DSB's budgettering. På den anden side kan det heller ikke udelukkes, at reallønsudviklingen vil blive lavere end antaget af Trafikministeriet. Efter Rigsrevisionens opfattelse kunne en præsentation af sandsynlige ændringer i omkostningerne i DSB's tilbud have fremstået mere nuanceret, såfremt der i Trafikministeriets lave skøn var opereret med en lavere reallønsudvikling end forudsat af Trafikministeriet.

22. Trafikministeriets efterkontrol viste, at udviklingen efter DSB's afgivelse af tilbud havde medført, at DSB umiddelbart kunne realisere nogle besparelser i forhold til de budgetterede omkostninger. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Trafikministeriets følsomhedsanalyser af omkostningerne i DSB's tilbud ikke til fulde afspejler denne udvikling.

23. Trafikministeriet har i sin vurdering af DSB's tilbud inddraget nogle betragtninger, bl.a. vedrørende DSB's tidligere økonomiske vurderinger i forbindelse med strategiplanen for DSB Gods og DSB's vurderinger af nye trafikale rutiner i forbindelse med metrobyggeriet på Nørreport og etableringen af Øresundstrafikken.

Rigsrevisionen skal bemærke, at disse betragtninger ikke synes væsentlige for en bedømmelse af DSB's tilbud. Rigsrevisionen kan konstatere, at betragtningerne har indgået i Trafikministeriets vurdering af DSB's tilbud, men der er dog intet, der tyder på, at disse supplerende og marginale betragtninger har haft afgørende betydning for Trafikministeriets indstilling om at afvise DSB's tilbud.

24. Sammenfattende er det Rigsrevisionens vurdering, at konklusionen i Trafikministeriets redegørelse af 28. december 2001 vedrørende omkostningssiden af DSB's tilbud var baseret på en omfattende efterkontrol.

Trafikministeriet har således gennem efterkontrollen tilvejebragt et solidt grundlag for at vurdere omkostningerne i DSB's tilbud og på baggrund heraf konkluderet, at DSB's omkostninger sandsynligvis ville blive større end budgetteret.

Det er dog Rigsrevisionens opfattelse, at de indsamlede oplysninger i forbindelse med efterkontrollen kunne have været fremstillet mere dækkende i ministeriets redegørelse af 28. december 2001 om Trafikministeriets vurdering af DSB's tilbud på udbudt trafik i Midt- og Vestjylland. Det er imidlertid Rigsrevisionens opfattelse, at Trafikministeriets vurdering ikke ville være ændret som følge af en mere dækkende fremstilling af de indsamlede oplysninger. Der til kommer, at Trafikministeriets vurdering af omkostningerne i DSB's tilbud ikke isoleret set har betydet en afvisning af DSB's tilbud.

Efterkontrol af indtægter

25. Trafikministeriets efterkontrol af indtægtsforudsætningerne i DSB's tilbud har fokuseret på passagervæksten, som også er den afgørende faktor for udviklingen i indtægterne.

DSB's indtægtsforventninger var væsentlig højere end de øvrige operatørers, og Trafikministeriet fandt en række af DSB's indtægtsforudsætninger meget optimistiske og

næppe sandsynlige. Ministeriets trafikrådgiver udarbejdede en analyse, som viste, at DSB's indtægtsforudsætninger byggede på meget optimistiske skøn over udviklingen i passagertrafikken. Trafikministeriets trafikrådgivers centrale skøn, som ifølge rådgiveren kunne være vanskeligt at nå, ville medføre et indtægtsniveau væsentligt under det af DSB forudsatte. Trafikrådgiverens høje skøn, som ifølge rådgiveren ikke var et sandsynligt scenarium, var ligeledes mindre end det af DSB forudsatte og ville medføre et betragteligt underskud over den samlede kontraktperiode, uanset om DSB's omkostninger ville holde sig inden for det budgetterede.

26. Undersøgelsen har vist, at Trafikministeriet og DSB i et vist omfang synes at have "talt forbi hinanden" omkring forudsætningerne for beregningerne. Det ville have styrket ministeriets efterkontrol, hvis ministeriet konsekvent havde vurderet DSB's indtægtsskøn, ud fra de præmisser DSB selv lagde til grund, og såfremt ministeriet konsekvent havde anmodet ministeriets trafikrådgiver om at foretage en undersøgelse af DSB's indtægtsforudsætninger omfattende samtlige "effektskabende" tiltag i DSB's tilbud. Rigsrevisionen finder det i øvrigt uheldigt, at der ikke forelå et skriftligt kommissorium eller en skriftlig aftale for ministeriets trafikrådgivers arbejde.

Efter Rigsrevisionens opfattelse har Trafikministeriet foretaget efterkontrollen på et gennemgående solidt grundlag. Undersøgelsen viste, at Trafikministeriet havde 3 forskellige indikatorer for, at DSB's indtægtsforventninger var overvurderede: Sammenligning med øvrige operatører, Trafikministeriets egen efterkontrol samt rådgivning fra ministeriets eksterne rådgiver. Ministeriet kunne have styrket beslutningsgrundlaget ved at have foretaget en supplerende analyse af, hvilke forudsætninger der skulle lægges ind i ministeriets trafikrådgivers beregninger for at opfylde DSB's indtægtsforventninger, samt vurdere, hvorvidt disse forudsætninger var realistiske.

27. Det er samlet Rigsrevisionens opfattelse, at Trafikministeriet har haft et velunderbygget grundlag for at betragte DSB's indtægtsforudsætninger som ikke realistiske, hvilket førte til konklusionen om, at det ville være overvejende

sandsynligt, at DSB's tilbud ikke ville give overskud over kontraktperioden.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist:

- at Trafikministeriet har forestået håndteringen af udbudsprocessen på en tilfredsstillende måde, og at udbudsmaterialet mv. har været et udmærket udgangspunkt for at realisere målsætningerne for udbudet,
- at det valgte tilbud fra Arriva var det økonomisk mest fordelagtige, såfremt der skulle ses bort fra DSB's tilbud, og at valget af Arriva vil medføre en reduktion i den statslige kontraktbetaling til de udbudte strækninger i Midt- og Vestjylland på ca. 26 % i forhold til den nuværende kontraktbetaling,
- at det ikke har spillet nogen rolle, at Trafikministeriet er ejer af DSB, men at overholdelse af de konkurrenceretlige retningslinjer var en betingelse for DSB's deltagelse i udbudet, hvorfor Trafikministeriet som ordregivende myndighed har været forpligtet til at sikre en overholdelse af disse,
- at DSB's pristilbud adskilte sig væsentligt fra de øvrige tilbud, og at Trafikministeriet vurderede, at tilbudet var baseret på nogle optimistiske og næppe sandsynlige indtægtsforudsætninger,
- at den økonomiske efterkontrol har omfattet de relevante forhold og generelt har fokuseret på de væsentligste forudsætninger, hvilket har givet et solidt grundlag for at vurdere, hvorvidt DSB's tilbud med overvejende sandsynlighed ville give overskud, set over den samlede kontraktperiode, og dermed leve op til betingelserne for DSB's deltagelse i udbudet, og
- at Trafikministeriet har haft et velunderbygget grundlag for sin beslutning om at afvise DSB's tilbud.

II. Indledning, formål, afgrænsning og metode

A. Indledning

28. Efterfølgende beretning afgives til statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven (lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997 om revisionen af statens regnskaber m.m.). Beretningen vedrører forhold inden for Trafikministeriets område, herunder forhold i relation til den selvstændige offentlige virksomhed DSB.

29. Statsrevisorerne anmodede den 23. januar 2002 rigsrevisor om at undersøge og afgive beretning om trafikministerens håndtering af udbudsprocessen i forbindelse med udlicitering af flere jernbanestrækninger i Jylland og valget af Arriva som operatør. Statsrevisorerne anmodede om, at undersøgelsen skulle omfatte hele forløbet fra udbudet til ministerens valg af operatør. Undersøgelsen skulle omfatte udbyders informationsmateriale, de indkomne tilbud og grundlaget for ministerens beslutning om at vælge det britiske transportfirma Arriva til at overtage togtrafikken på de udvalgte jernbanestrækninger – dvs. om udbyders valg havde været truffet på objektive og ensartede kriterier og herunder, om det havde spillet en rolle, at ministeren var ejer af DSB.

Baggrunden for statsrevisorernes anmodning var bl.a., at Trafikudvalget den 18. januar 2002 havde anmodet statsrevisorerne om at iværksætte en undersøgelse af Trafikministeriets valg af Arriva.

30. Udbudet af togtrafik i Midt- og Vestjylland havde hjemmel i Jernbanelovens § 8, stk. 2 (lovbekendtgørelse nr. 967 af 8. november 2001 af lov om jernbanevirksomhed). Med loven blev trafikministeren bemyndiget til at bringe kontrakter om passagertrafik udført som offentlig service i udbud. Det fremgår af bemærkningerne til loven, at udbud skulle gennemføres gradvist, så op til 15 % af DSB's samlede produktion af passagertogkilometer uden for S-togsnettet skulle være udbudt inden udgangen af 2003. Udbud herefter skulle afhænge af erfaringerne med de første udbud. Udbudet var en udmøntning af en politisk aftale af 21. november 1997 om lov om jernbanevirksomhed mv. mellem regeringen, Centrumdemokraterne, Venstre og Det Konservative Folkeparti, som bekræftet ved finanslovaftalen om trafik den 26. november 1999 mellem regeringen, SF og Enhedslisten.

31. Det fremgår af udbudsmaterialet, at målsætningen med udbudet var at sikre en højere kvalitet og effektivitet i den offentlige servicetrafik på de udbudte jernbanestrækninger. Delmålsætninger med udbudet var

- at øge markedsandele for den omhandlede trafik – forstået som en generel forøgelse af attraktiviteten af tog-

trafik i konkurrence og/eller samspil med øvrige transportformer,

- at skabe effektivisering – forstået som nedbringelse af det statslige udgiftsniveau for en uændret eller forbedret trafikbetjening – såvel kvalitativt som kvantitativt,
- at understøtte et sammenhængende trafiksystem skabt i samspil og dialog med andre trafikoperatører,
- at tilgodese passagerernes behov, herunder at skabe nytænkning i forhold til betjeningen af passagererne, og at betjeningen skulle tilpasses lokale og regionale behov.

Trafikministeriet skulle ved håndteringen af udbudsforretningen følge EU's Rådsk Direktiv nr. 92/50/EØF af 18. juni 1992 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige tjenesteydelsesaftaler (herefter Tjenesteydelsesdirektivet).

Det har været Trafikministeriets opgave at realisere målsætningerne for udbudet gennem valg af operatør til de udbudte jernbanestrækninger.

32. Udbudet vedrørte 2 pakker, en "Nordpakke" og en "Sydpakke", for kontraktperioden 2003-2010. Indholdet af pakkerne var følgende:

Nordpakken	Sydpakken
Århus-Langå-Struer	Tønder-Esbjerg
Struer-Thisted	Esbjerg-Skjern
Struer-Skjern	Skjern-Herning
	Herning-Århus

Udbudet af de 15 %, som indgik i den politiske aftale, blev gennemført på én gang ved udbudet af ovennævnte strækninger. Ifølge Trafikministeriet var de pågældende strækninger relativt ukomplicerede, hvorfor disse var valgt til den første udbudsrunde.

Der skal herefter tages fornyet stilling til, hvorvidt der skal udbydes yderligere dele af det samlede jernbanenet samt i givet fald, hvordan yderligere udbud bedst tilrettelægges.

33. Udbudet blev offentliggjort i maj 2001. Forud var et antal operatører blevet prækvalificeret med henblik på at afgive tilbud. Fristen for tilbudsgivning var oprindeligt den 10. september 2001, men blev efterfølgende udsat til 17. september 2001. Ved fristens afslutning havde 5 operatører afgivet tilbud: DSB, DB Regio AG, Connex Transport Danmark A/S, Serco Rail og Arriva Danmark A/S.

34. På baggrund af Trafikministeriets evaluering af de indkomne tilbud indstillede Trafikministeriet den 28. december 2001 til trafikministeren, at der blev indgået kontrakt med Arriva om udførelse af offentlig servicetrafik med tog omfattende Nord- og Sydpakken under ét i henhold til Arrivas tilbud C. Samme dag traf trafikministeren beslutning om at vælge Arriva som operatør på de udbudte strækninger, og på den baggrund indgik trafikministeren den 30. januar 2002, med forbehold for de bevilgende myndigheders godkendelse, kontrakt om togtrafik i Midt- og Vestjylland mellem Trafikministeriet og Arriva Danmark A/S.

35. Samtidig med Trafikministeriets beslutning af 28. december 2001 kom det til offentlighedens kendskab, at DSB havde afgivet tilbud, som var væsentligt billigere end de øvrige operatørers tilbud. Mindre forskelle i kvalitet var uden betydning, idet prisforskellen var så betydelig, at alle DSB's tilbud var betydeligt mere fordelagtige end tilbuddene fra de øvrige operatører.

At Trafikministeriet ikke havde antaget DSB's tilbud, blev begrundet med, at DSB's tilbud ifølge Trafikministeriet med overvejende sandsynlighed ville give underskud over den samlede kontraktperiode. I Trafikministeriets konkurrenceretlige retningslinjer for DSB af 15. december 2000 er der krav om overskud i forbindelse med deltagelse i udbudt trafik, hvorfor Trafikministeriet på den baggrund afviste DSB's tilbud.

DSB's deltagelse i udbud af togtrafik skal ske i overensstemmelse med de konkurrenceretlige retningslinjer, som er opstillet af trafikministeren efter bemyndigelse i Jernbaneloven. Kravet om overskud skal forhindre DSB i at krydssubsidiere til forretningsområdet "udbudt trafik" fra forretningsområdet "forhandlet trafik", så et overskud herfra ikke kan anvendes til at dumpe priserne i områder

med fri konkurrence. Trafikministeriet havde på baggrund af en nærmere efterkontrol vurderet, at det var overvejende sandsynligt, at DSB's tilbud på den udbudte trafik ikke ville opfylde kravet om overskud over den samlede kontraktperiode. Efterkontrollen forløb parallelt med evalueringen af samtlige indkomne tilbud, og DSB fik besked om resultatet af efterkontrollen den 28. december 2001, samtidig med at trafikministeren offentliggjorde valget af Arriva som operatør på de udbudte strækninger.

36. Trafikministeriet kunne, på grund af de forretningshensyn der knyttede sig til udbudsprocessen, ved offentliggørelsen af den valgte operatør ikke redegøre detaljeret for de nærmere omstændigheder omkring valget af Arriva og afvisningen af DSB's tilbud.

Folketingets Trafikudvalg kaldte trafikministeren i samråd om sagen den 17. januar 2002, hvor trafikministeren redegjorde for baggrunden for udbudet, udbudsprocessen, de modtagne tilbud samt valget af Arriva som operatør. På mødet blev der særskilt redegjort for årsagerne til, at DSB's tilbud ikke kom i betragtning. Efter samrådet sendte Trafikudvalget den 18. januar 2002 en anmodning til statsrevisorerne, som nævnt i pkt. 29.

37. Kontraktindgåelsen med Arriva medfører en reduktion i de statslige udgifter til jernbanedriften i Midt- og Vestjylland, idet Arriva skal have ca. 26 % mindre tilskud fra staten, end der hidtil har været afholdt i statslige tilskud til de udbudte strækninger, jf. Trafikministeriets aktstykke nr. 107 af 12. marts 2002.

Den endelige kontaktindgåelse var betinget af Finansudvalgets tilslutning til Trafikministeriets aktstykke. Finansudvalgets tilslutning hertil blev givet den 10. april 2002.

38. Statsansattes Kartel har den 12. april 2002 indklaget Trafikministeriet for Klagenævn for Udbud i udbudssagen.

B. Formål

39. Det overordnede formål med Rigsrevisionens undersøgelse er at belyse og vurdere Trafikministeriets håndtering af udbudsprocessen, herunder om ministeriet har efterstræbt formålet med udbudet, nemlig at opnå den øko-

nomisk mest fordelagtige aftale for staten inden for de gældende rammer for udbudet. Rigsrevisionens undersøgelse har haft følgende delformål:

- At undersøge ministeriets håndtering af udbudsprocessen, herunder om ministeriet har overholdt udbudsreglerne for så vidt angår udbudsmateriale, tidsfrister, anvendte evalueringskriterier mv.
- At undersøge om det har spillet en rolle, at trafikministeren har været ejer af DSB, herunder om der har været stillet krav til DSB's tilbud og tilbudsmateriale, som ministeriet ikke har haft stillet til de øvrige tilbudsgivere.
- At undersøge og vurdere Trafikministeriets økonomiske efterkontrol af DSB's tilbud.

Beretningen er opdelt således, at kap. III indeholder en gennemgang af Trafikministeriets håndtering af udbudsprocessen for så vidt angår udbudsmateriale, evalueringskriterier samt valg af operatør. Kap. IV vedrører Trafikministeriets organisatoriske håndtering af udbudsprocessen, særligt forholdet til DSB, idet Trafikministeriet har været både ejer af DSB og ordregivende myndighed. Ydermere er processen i forbindelse med iværksættelsen af efterkontrollen af DSB's tilbud behandlet. I kap. V har Rigsrevisionen gennemgået og vurderet Trafikministeriet økonomiske efterkontrol af DSB's tilbud.

C. Afgrænsning

40. Rigsrevisionens undersøgelse omfatter primært Trafikministeriets sagsbehandling i perioden efter, at de delta-gende operatører havde afgivet tilbud, dvs. perioden fra 17. september 2001 til 28. december 2001.

Det betyder således, at trafikministerens samråd i Folketingets Trafikudvalg den 17. januar 2002 ikke har været behandlet, og Rigsrevisionen har ikke specifikt gennemgået de spørgsmål, der af Folketinget og Folketingets udvalg har været stillet trafikministeren om sagen samt trafikministerens svar hertil.

Den tidsmæssige afgrænsning betyder også, at Rigsrevisionen ikke har gennemgået og vurderet den endelige kontrakt, der blev indgået med Arriva i januar 2002, herunder hvorvidt der er overensstemmelse mellem ydelsen i

det valgte tilbud fra Arriva og ydelsen i den indgåede kontrakt.

41. Rigsrevisionens undersøgelse har alene omfattet Trafikministeriets håndtering af udbudsprocessen. Der er således ikke foretaget andre selvstændige undersøgelser i de virksomheder, der havde afgivet tilbud på de udbudte jernbanestrækninger. Der har ikke været foretaget revisionsundersøgelse i DSB i forbindelse med denne undersøgelse, ligesom undersøgelsens resultater hverken har været forelagt DSB eller andre tilbudsgivende operatører.

42. Det var i udbudsmaterialet anført, at DSB havde adgang til at byde på samme vilkår som enhver anden tilbudsgiver. Det var endvidere nævnt, at DSB i så fald skulle basere sit pristilbud på de konkurrenceretlige retningslinjer for DSB og på DSB's regnskabsreglement, og ifølge de konkurrenceretlige retningslinjer skulle DSB's tilbudspris i forbindelse med udbudt offentlig trafik give overskud over kontraktperioden. Efter Rigsrevisionens opfattelse skulle dette krav derfor opfyldes, for at DSB's tilbud kunne betragtes som konditionsmæssigt.

På den baggrund finder Rigsrevisionen, at Klagenævnet for Udbud har kompetence til at afgøre, om Trafikministeriet traf en korrekt beslutning som ordregiver, da ministeriet besluttede, at DSB's tilbud ikke kunne komme i betragtning ved tildelingen af den EU-udbudte togtrafik med den begrundelse, at det var overvejende sandsynligt, at der med DSB's tilbudte priskrav ikke kunne forventes overskud over den samlede kontraktperiode.

Klager over forskelsbehandling i forbindelse med udbudsforretninger vedrørende trafik udført som offentlig service afgøres i henhold til Jernbanelovens § 24 af Jernbaneklagenævnet, der tillige afgør spørgsmål om kryds-subsidiering.

Den endelige afgørelse af disse spørgsmål henhører under domstolene.

43. Trafikministeriet har anført, at der ikke ved lov er foretaget en afskæring af hverken Klagenævnet for Udbud eller Jernbaneklagenævnets kompetencer i forhold til udbud af passagertrafik med tog udført som offentlig service, og at der ikke foreligger praksis, der kan belyse afgræns-

ningen af de 2 nævns kompetencer. Ministeriet har videre anført, at det således ikke på forhånd kan afgøres, hvilket af de 2 nævn der vil have kompetence til at træffe afgørelse i forbindelse med eventuelle klager over udbudet af passagertrafik udført som offentlig service i Midt- og Vestjylland, men at det efter Trafikministeriets opfattelse er mest nærliggende at antage, at kun Jernbaneklagenævnet er kompetent.

D. Metode

44. Rigsrevisionens undersøgelse er i overvejende grad baseret på skriftligt materiale vedrørende udbudsprocessen. Materialet omfatter bl.a. interne dokumenter, kontakten med Trafikministeriets rådgivere i udbudsprocessen samt kontakt med de tilbudsgivende operatører, primært DSB. Et væsentligt dokument for forståelsen af udbudsprocessen er Trafikministeriets redegørelse af 28. december 2001 vedrørende Trafikministeriets vurdering af DSB's tilbud på udbudt togtrafik i Midt- og Vestjylland, som tillige blev anvendt i forbindelse med ministeriets redegørelse til Folketingets Trafikudvalg om sagen. Redegørelsen er ledsaget af en række bilag, som belyser centrale forhold vedrørende den omfattende udbudsproces. I beretningen vil denne redegørelse med tilhørende bilag blive refereret til som Trafikministeriets redegørelse af 28. december 2001.

45. Rigsrevisionen har afholdt en række møder med Trafikministeriet om sagen, hvor spørgsmål har været drøftet. Endvidere er der som led i undersøgelsen stillet en række spørgsmål til Trafikministeriet, som ministeriet har besvaret skriftligt. Ministeriet har i vid udstrækning dokumenteret besvarelsenerne gennem henvisning til relevante sagsakter.

Rigsrevisionens undersøgelse er foretaget i perioden fra februar 2002 til marts 2002.

46. Rigsrevisionens beretning vedrører en række forhold, som er omfattet af fortrolighed, idet alle tilbudsgivere er blevet lovet fuld fortrolighed om deres tilbudsafgivelse. Fortroligheden omfatter også DSB's tilbud, herunder de oplysninger, som DSB har afgivet til Trafikministeriet som led i ministeriets efterkontrol.

Rigsrevisionen har ved sin fremstilling af sagen i denne beretning respekteret hensynet til de enkelte tilbudsgivere,

hvorfor oplysninger af fortrolig karakter er udeladt af beretningen. Dette gælder i særligt omfang kap. V om Trafikministeriets efterkontrol af DSB's tilbud. Det skal dog understreges, at Rigsrevisionen har haft adgang til det fortrolige materiale i sagen, og at Rigsrevisionens vurderinger er baseret på gennemgangen heraf.

Rigsrevisionen har anmodet Trafikministeriet om at medvirke til at sikre, at denne beretning imødekommer det krav om fortrolighed, som ministeriet har lovet de enkelte operatører. Trafikministeriet har gennemgået et udkast til beretningen med henblik på sikring heraf.

47. Trafikministeriet har afgivet en fuldstændighedserklæring, hvori ministeriet har bekræftet, at samtlige dokumenter, der var relevante for undersøgelsen, og som var Trafikministeriet bekendt, var oversendt til Rigsrevisionen.

Beretningen har i udkast været forelagt Trafikministeriet, og ministeriets bemærkninger er i videst muligt omfang indarbejdet i beretningen.

III. Trafikministeriets håndtering af udbudsprocessen

48. Udbudet af togtrafikken i Midt- og Vestjylland vedrørte togdriften for perioden 2003-2010 på de strækninger, som fremgår af **figur 1**.

Figur 1. Oversigt over de udbudte strækninger for perioden 2003-2010



49. Udbudsprocessen har været omfattet af Tjenesteydelsesdirektivet. Formålet med direktivet er bl.a. at sikre den bedst mulige information til erhvervslivet om, hvilke procedurer der skal anvendes ved tilbudsgivning til det offentlige, den størst mulige gennemsigtighed ved indgåelse af kontrakterne og en ensartet behandling af tilbudsgiverne samt en effektiv konkurrence mellem leverandørerne til det offentlige.

Udbudet har i øvrigt været omfattet af Tjenesteydelsesdirektivets bilag 1B: For tjenesteydelser optaget heri er der ikke pligt til at foretage udbud, ligesom der er visse undtagelsesbestemmelser i forhold til de gængse udbudsprocedurer. Disse forhold har dog ikke haft betydning for ministeriets evaluering af indkomne tilbud, herunder tildelingskriterier, tidsfrister, planlægning mv.

50. Udbudet blev gennemført som et begrænset udbud, hvori indgik en prækvalifikationsfase. Trafikministeriet har over for Rigsrevisionen oplyst, at ministeriet havde overvejet andre udbudsformer, fx udbud efter forhandling. Dette blev imidlertid fundet uhensigtsmæssigt, bl.a. af hensyn til processens troværdighed, idet DSB måtte formodes at ville deltage i udbudet, hvilket ville gøre udbud efter forhandling problematisk.

51. Udbudet og processen i forbindelse hermed har været den første inden for jernbanetrafikken i Danmark, men der har i andre dele af den offentlige trafik været gennemført udbud, fx på busområdet.

A. Planlægningen af udbudsprocessen samt processens tidsplan

52. Rigsrevisionen har fået oplyst, at der ved valg af ekstern rådgiver har været lagt vægt på at få en hovedrådgiver med generelle erfaringer med tilrettelæggelse og gennemførelse af udbud samt specifikke erfaringer med udbud af kollektive trafikopgaver. Trafikministeriets hovedrådgiver blev valgt efter indhentning af 3 tilbud, hvor hovedrådgiverens tilbud bedst levede op til ministeriets forventninger for så vidt angik pris og afgræsning af opgaven, herunder særlig tidsmæssig udstrækning af opgaven.

Der har foruden Trafikministeriets hovedrådgiver også været ekstern bistand i forbindelse med vurdering af de køreplaner, som de enkelte tilbud indeholdt. Til denne opgave gjorde Trafikministeriet brug af et rådgivningsfirma, som har ekspertise inden for dette område.

53. Trafikministeriets hovedrådgiver havde i samarbejde med Trafikministeriet forud for tilbudsfristens udløb den 17. september 2001 udarbejdet en plan for håndteringen af de indkomne tilbud. Af planen fremgik, hvilke faser der

skulle indgå i evalueringen fra modtagelse af tilbud til den endelige indstilling. Ordren ville blive tildelt det økonomisk mest fordelagtige tilbud. Hovedkriterierne i bedømmelsen var pris, kvalitet og leveringssikkerhed. I forhold til disse kriterier var der en række underkriterier.

Ifølge planen skulle evalueringsforløbet gennemløbe 9 faser. Bl.a. skulle tilbudene kontrolleres for formel konditionsmæssighed ud fra en tjekliste. Derefter skulle tilbuddene gennemgås for deres opfyldelse af minimumskrav. Efterfølgende skulle den egentlige evaluering påbegyndes ud fra en evalueringsmodel, hvori samtlige delkriterier var beskrevet med anvisning på tildeling af scorer (point).

54. Evalueringsopgaven skulle foretages i små teams af 2 personer, hvor både hovedrådgiver og Trafikministeriet var repræsenteret i hvert team. Var der uoverensstemmelse i relation til de enkelte teams' vurderinger, skulle en tredje person konsulteres.

Den udarbejdede plan indeholdt en oversigt over arbejdsfordelingen mellem de enkelte teams og præciserede, hvilke personer fra henholdsvis Trafikministeriet og Trafikministeriets hovedrådgiver der skulle indgå.

Enkelte underkriterier – disponering af tog samt rejsetid, jf. kap. III.C – har ikke indgået i Trafikministeriets og ministeriets hovedrådgivers fælles evaluering. Evalueringen af disse underkriterier har været forestået af Trafikministeriets trafikrådgiver, som havde til opgave at gennemgå køreplaner i de enkelte tilbud. Trafikministeriets trafikrådgivers del af evalueringen har været koordineret direkte med Trafikministeriet, og ministeriets hovedrådgiver har således ikke været involveret i denne del af evalueringsprocessen.

55. Rigsrevisionen kan ud fra det foreliggende materiale konstatere, at der har været udarbejdet en plan for håndteringen af indkomne tilbud. Denne vedrørte evalueringsprocessen, men ikke håndteringen af eventuelle uventede situationer, der ville kræve særlige foranstaltninger fra Trafikministeriets og eventuelt fra rådgivers side. Denne situation opstod med DSB's afgivelse af et meget lavt tilbud. Trafikministeriets sagsbehandling i den forbindelse omtales i kap. IV og V.

56. Af udbudsmaterialet fremgår en overordnet tidsplan. Ifølge den skulle der være indgået kontrakt med en operatør inden udgangen af 2001. Da kontrakten skulle træde i kraft i begyndelsen af 2003, var tidsplanens vigtigste formål at sikre, at den valgte operatør havde en tilstrækkelig lang forberedelsesperiode.

Tidsplanen blev ikke overholdt, idet evalueringsprocessen blev forlænget på grund af efterkontrollen af DSB's tilbud. Det skal dog pointeres, at den opstillede tidsplan var vejledende, og efterkontrollen var en forudsætning for, at ministeriet kunne træffe beslutning om, hvilken operatør der skulle indstilles til opgaven.

57. Trafikministeriet har oplyst, at den opstillede plan for evalueringsprocessen i store træk har været fulgt, men at der har været afvigelser. Bl.a. var der planlagt en interviewrunde med de operatører, som havde afgivet tilbud. Denne måtte, i modstrid med planen, gennemføres inden Trafikministeriet udarbejdede ministeriets endelige indstilling, idet det viste sig nødvendigt at stille operatørerne uddybende spørgsmål i interviewrunden for i alle detaljer at kunne færdiggøre evalueringen og dermed udarbejde indstillingen. Dertil kom efterkontrollen af DSB's tilbud.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen har konstateret, at der med bistand fra Trafikministeriets eksterne hovedrådgiver var udarbejdet en plan for evalueringen af de indkomne tilbud, som efter Rigsrevisionens opfattelse var et godt udgangspunkt for håndteringen af de indkomne tilbud.

B. Udbudsmaterialets målsætninger og tildelingskriterier

58. Det fremgik af udbudsmaterialet, at målsætningen med udbudet var at sikre en højere kvalitet og effektivitet i den offentlige servicetrafik på de udbudte jernbanestrækninger. Delmålsætninger med udbudet var

- at øge markedsandele for den omhandlede trafik – forstået som en generel forøgelse af attraktiviteten af togtrafik i konkurrence og/eller samspil med øvrige transportformer,

- at skabe effektivisering – forstået som nedbringelse af det statslige udgiftsniveau for en uændret eller forbedret trafikbetjening – såvel kvalitativt som kvantitativt,
- at understøtte et sammenhængende trafiksystem skabt i samspil og dialog med andre trafikoperatører,
- at tilgodese passagerernes behov, herunder at skabe nytænkning i forhold til betjeningen af passagererne, og at betjeningen skulle tilpasses lokale og regionale behov.

59. Af udbudsmaterialet fremgik tildelingskriterierne, som skulle lægges til grund for tilbudsvurderingen. Overordnet ville ordren blive tildelt det økonomisk mest fordelagtige tilbud. Tilbudene skulle endvidere vurderes i forhold til:

- Pris
- Kvaliteten af den tilbudte trafikydelse
- Leveringssikkerhed.

De enkelte kriterier var nærmere specificeret i udbudsmaterialet. Således skulle pris vurderes i forhold til 3 priselementer i tilbudet:

- Den samlede nutidsværdi, baseret på en realrente på 4 % af prisen for ydelsen i hver enkelt periode, inkl. prisen for forberedelsesperioden
- Prisen for optionerne i den udbudte ydelse, herunder prisen for Trafikministeriets mulighed for at reducere den årlige produktion af togkilometre med virkning fra køreplansskiftet 2005/2006 og prisen for en mulig betjening af strækningen Tønder-Niebull
- Prisen pr. togkilometer for regulering af den årlige togproduktion inden for $\pm 10\%$ af togkilometerne for hver af de i et bilag til kontrakten angivne perioder.

For så vidt angik kvalitet fremgik det, at der ved evalueringen ville blive lagt vægt på følgende delkriterier:

- At der ved disponering af de pligtige togkilometre ville blive tilgodeset betjening af flest mulige passagerer.
- Den effektive gennemsnitlige rejsetid for passagererne.

- At det i tilbudet detaljeret beskrevne servicekoncept i såvel tog som på stationer ville være af høj kvalitet, og at tilbudsgiver havde klargjort og sandsynliggjort, hvordan den beskrevne service ville blive leveret.
- Om tilbudet ville omfatte indførelsen af nyt og komfortabelt materiel på de udbudte jernbanestrækninger. Der ville bl.a. blive lagt vægt på alder og kvaliteten af det tilbudte materiel, herunder især med hensyn til passagerkomfort og indsættelsestidspunktet af eventuelt fabriksnyt materiel.

Leveringssikkerhed skulle vedrøre både forberedelsesperioden og driftsperioden. Der ville ifølge udbudsmaterialet blive lagt vægt på følgende delkriterier i relation til leveringssikkerhed:

- Planer for forberedelsesperioden, herunder en hensigtsmæssig tilrettelæggelse og opfyldelse af nogle nærmere specificerede milepæle
- Planer for behandling af forholdet til det berørte DSB personale samt rekruttering og uddannelse af nødvendigt nyt personale før driftsstart
- Det fremlagte driftsoplægs forventede robusthed
- Robustheden af den tilbudte driftsorganisation, arbejdsfordeling mellem eventuelt konsortieparter og erfaringsprofilen for driftsorganisationens ledelse
- Spørgsmålet om fastholdelse af nødvendigt personale i driftsperioden.

60. Tildelingskriterierne pris, kvalitet og leveringssikkerhed var ikke prioriteret i udbudsmaterialet og skulle således vægtes ligeligt.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at der har været konsistens mellem udbudsmaterialets målsætninger og de opstillede tildelingskriterier samt underkriterier. Fx er udbudets målsætning om at tilgodese passagerernes behov i overensstemmelse med underkriterierne ”disponering af tog i forhold til passagerernes behov”, ”den gennemsnitlige rejsetid for passagererne”, ”komforten i det anvendte materiel” mv.

61. Rigsrevisionen har fået oplyst, at der ved udarbejdelsen af udbudsmaterialet har været inddraget erfaringer fra andre lande, som tidligere har gennemført lignende udbudsforretninger. Bl.a. har Trafikministeriet lagt vægt på en ordentlig forberedelsesperiode forud for overtagelsen af togdriften, hvilket har afspejlet sig i de opstillede tildelingskriterier. Hertil kommer, at der i selve kontrakten er indlagt en række incitamenter med henblik på at sikre kvaliteten i den leverede ydelse. Således er operatørens indtægter i vid udstrækning afhængig af indtægter fra passagerer, hvorved operatøren har en væsentlig interesse i at sikre en ydelse, der er i overensstemmelse med kundernes behov og ønsker. Der indgår 2 bods-/bonusordninger i den udbudte kontrakt på togtrafik i Midt- og Vestjylland. For det første en bod/bonus på $\pm 2,5$ % af operatørens faste vederlag, som udløses afhængigt af togdriftens regularitet. For det andet en bod/bonus på $\pm 2,5$ % af operatørens faste vederlag, som udløses afhængigt af resultatet af de løbende kundetilfredshedsmålinger. Operatørens faste vederlag kan således ændres med op til ± 5 % afhængigt af operatørens præstationer i forhold til regularitet og kundetilfredshed.

Trafikministeriet har mulighed for at annullere kontrakten, såfremt der konstateres væsentlige mangler ved operatørens ydelser, og såfremt manglerne ikke inden for rimelig tid er afhjulpet. Endvidere indgår det i kontrakten, at såfremt operatøren ikke har leveret den pligtige togkilometerproduktion i en periode, nedreguleres vederlaget for perioden.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen har konstateret, at de i udbudsmaterialet opstillede tildelingskriterier er konsistente med udbudets målsætninger, og at der ved udarbejdelsen af udbudsmaterialet har været inddraget erfaringer fra gennemførte udbud i andre lande.

Rigsrevisionen har endvidere konstateret, at der er indbygget incitamenter i kontraktudkastet, som efter Rigsrevisionens vurdering kan bidrage til at sikre en hensigtsmæssig opfyldelse af kontrakten og en togdrift, der tilgodeser kundernes behov og ønsker.

Rigsrevisionen har endelig bemærket, at Trafikministeriet også ved tildelingen af kontrakten skulle lægge vægt på, at forberedelsesperioden blev gennemført på en tilfredsstillende måde. Rigsrevisionen finder disse prioriteringer hensigtsmæssige.

C. Evaluering af indkomne tilbud og valg af operatør

62. Det har ifølge udbudsmaterialet været muligt at afgive tilbud på enten en såkaldt "Nordpakke" indeholdende 3 jernbanestrækninger: Århus-Langå-Struer, Struer-Thisted og Struer-Skjern, eller en såkaldt "Sydpakke" bestående af 4 jernbanestrækninger: Tønder-Esbjerg, Esbjerg-Skjern, Skjern-Herning og Herning-Århus. Det har også været muligt at afgive tilbud på begge pakker under ét. Endvidere skulle tilbudsgiverne aflevere et pristilbud for togdriften på jernbanestrækningen Tønder-Niebuil.

Ifølge Trafikministeriets indstilling til trafikministeren om valg af tilbud på togtrafik i Jylland af 28. december 2001 har alle tilbudsgivere afgivet tilbud under ét samt afgivet tilbud af samme type for hver af de 2 pakker. I alle tilfælde har operatørernes tilbud for begge pakker under ét været mest fordelagtigt på grund af lavere pris, og ifølge Trafikministeriets indstilling har det ikke været muligt at sammensætte tilbud fra flere operatører, som samlet ville give et bedre tilbud end ét samlet tilbud fra den billigste af operatørerne. Derfor har Trafikministeriet kun foretaget tilbundsående evaluering af operatørernes tilbud på begge pakker under ét. Rigsrevisionen har konstateret, at dette var korrekt, hvorfor Rigsrevisionen er enig i, at evalueringen kunne afgrænses til de afgivne tilbud for begge pakker under ét.

63. Evalueringen af de indkomne tilbud har været foretaget af Trafikministeriets hovedrådgiver i dialog med Trafikministeriet, jf. kap. III.A. Evalueringen mandede ud i et endeligt indstillingsnotat til trafikministeren af 28. december 2001. På baggrund af dette indstillingsnotat traf trafikministeren sin beslutning om valg af operatør.

Forud for udarbejdelsen af indstillingsnotatet foretog Trafikministeriet i samarbejde med Trafikministeriets hovedrådgiver en evaluering af de indkomne tilbud med udgangspunkt i nogle opstillede evalueringskriterier. Der blev anvendt et pointsystem, som skulle systematisere evalueringen og gøre det muligt at sammenligne de indkomne tilbud i forhold til de enkelte evalueringskriterier. Pointtildelingen til de enkelte tilbud blev fastlagt via en omfattende korrespondance mellem Trafikministeriet og Trafikministeriets hovedrådgiver.

64. Pointene har dannet grundlag for mere kvalitative vurderinger af de enkelte tilbud, idet antallet af point til de enkelte evalueringskriterier er blevet "oversat" til kvalitative, men dog sammenlignelige udsagn.

De tildelte point er blevet vægtet indbyrdes inden for hvert enkelt delkriterium. Fx vejer underkriterierne under kvalitet forskelligt. Operatørernes tilbud i forhold til underkriteriet "disponering af tog i forhold til passagerer" har fx været vurderet med udsagn som "nogenlunde som i dag" eller "klare forbedringer i forhold til i dag". På baggrund heraf kunne Trafikministeriet i det endelige indstillingsnotat til trafikministeren udarbejde en kvalitativ rangordning af tilbudene og i forlængelse heraf pege på det økonomisk mest fordelagtige tilbud.

Det fremgår af de gennemgåede evalueringsskemaer, udkast til indstillingsnotat samt det endelige indstillingsnotat til trafikministeren af 28. december 2001, at Arrivas tilbud C – såfremt DSB's tilbud skulle afvises – ville være det mest fordelagtige ud fra de opstillede tildelingsforudsætninger. Kontraktindgåelsen med Arriva medfører en reduktion i de statslige udgifter til jernbanedriften i Midt- og Vestjylland på ca. 26 % i forhold til det nuværende statslige tilskud til driften af de udbudte jernbanestrækninger.

65. Rigsrevisionen har fået oplyst, at Trafikministeriets udkast til indstillingsnotat af 20. december 2001 har været drøftet telefonisk med Trafikministeriets hovedrådgiver, hvorefter Trafikministeriet i samråd med Kammeradvokaten har udarbejdet det endelige formelle indstillingsnotat til trafikministeren af 28. december 2001.

Rigsrevisionen har i øvrigt konstateret, at der gennem den forudgående evalueringsproces har været en omfattende dialog om tildelingskriterierne, idet Trafikministeriets hovedrådgiver dog ikke har medvirket i forhold til evalueringen af tildelingskriteriet "pris", og underkriterierne "disponering af tog" samt "rejsetid" vedrørende tildelingskriteriet "kvalitet". Hvad angår de 2 sidstnævnte, har Trafikministeriet anvendt rådgivning fra ministeriets trafikrådgiver.

66. Det fremgår af det gennemgåede materiale, at én tilbudsgiver – foruden DSB – blev afvist, fordi tilbudet ikke var konditionsmæssigt korrekt: Materiel var ikke prissat, og der var taget forbehold for anfordringsgarantiens stør-

relse, hvorfor tilbudet ikke levede op til udbudsmaterialets krav. Dette blev drøftet med Kammeradvokaten, som var enig i afvisningen.

Rigsrevisionens bemærkninger

Det er Rigsrevisionens vurdering, at Trafikministeriets håndtering af udbudsprocessen har været tilfredsstillende. Rigsrevisionen har konstateret, at de i udbudsmaterialet opstillede tildelingskriterier er konsistente med udbudets målsætninger.

Rigsrevisionen finder det positivt, at Trafikministeriet har taget udgangspunkt i erfaringer med udbud af offentlig trafik i andre lande, og at ministeriet har indarbejdet incitamenter i kontraktudkastet med henblik på at højne kvaliteten i den udbudte trafik.

Rigsrevisionen har konstateret, at evalueringen af de indkomne tilbud er sket i overensstemmelse med udbudsmaterialets tildelingskriterier, at evalueringen er foretaget i en tæt dialog mellem Trafikministeriet og Trafikministeriets hovedrådgiver, samt at Trafikministeriets trafikrådgiver har medvirket i evalueringen af enkelte delkriterier.

Rigsrevisionen har konstateret, at det valgte tilbud fra Arriva var det økonomisk mest fordelagtige tilbud ud fra de anvendte kriterier, når der skulle ses bort fra DSB's tilbud. Kontraktindgåelsen med Arriva medfører en reduktion i de statslige udgifter til jernbanedriften i Midt- og Vestjylland på ca. 26 % i forhold til det nuværende statslige tilskud til driften af de udbudte jernbanestrækninger.

Rigsrevisionen kan videre konstatere, at afvisningen af én af de øvrige tilbudsgivere – ud over DSB – var i overensstemmelse med udbudsreglerne, idet tilbudet ikke levede op til udbudsbetingelserne, og derfor skulle afvises som ikke konditionsmæssigt.

IV. Den organisatoriske håndtering af udbudsprocessen og forholdet til DSB

A. Trafikministeriets organisatoriske overvejelser i forbindelse med udbudsprocessen

67. Det fremgår af bemærkningerne til DSB-loven (lov nr. 485 af 1. juli 1998 om den selvstændige offentlige virksomhed DSB og om DSB S-tog A/S, som ændret ved lov nr. 1046 af 23. december 1998), at formålet med omdannelsen af DSB fra en statsvirksomhed til en selvstændig offentlig virksomhed var at fremme en forretnings- og

kundeorienteret virksomhed samtidig med, at indførelsen af konkurrence i jernbanesektoren nødvendiggjorde en klar adskillelse mellem virksomheden DSB på den ene side og trafikministeren som indkøber af jernbanetrafik og regulerende myndighed på den anden side.

68. Trafikministeriet har oplyst, at trafikministeren ifølge § 8 i jernbaneloven var bemyndiget til at bringe kontrakter om passagertrafik udført som offentlig service i udbud, og at det i samme paragraf fastslås, at enhver virksomhed, herunder DSB, på lige og ikke-diskriminerende vilkår kan deltage i udbudsforretninger om trafik udført som offentlig service, når den bydende enhed udgør en selvstændig økonomisk enhed. Folketinget har således fastsat, at det er trafikministeren, der foretager udbud af togtrafik, og at DSB har krav på at deltage.

Kammeradvokaten har ifølge ministeriet ikke fundet, at denne ordning er i strid med hverken konkrete bestemmelser eller generelle principper om ligebehandling og habilitet på udbudsområdet. Trafikministeriet og Kammeradvokaten har lagt vægt på, at udlicitering i staten efter Finansministeriets cirkulære nr. 42 af 1. marts 1994 forudsætter, at den udbydende institution selv kan afgive tilbud på den udbudte opgave, benævnt kontrolbud, jf. cirkulærets § 6. Trafikministeriet har videre anført, at den problemstilling, Rigsrevisionen peger på, derfor ikke er usædvanlig, selv om der naturligvis skal drages omsorg for, at evalueringen sker på fair vilkår og i overensstemmelse med ligebehandlingsprincippet.

69. Rigsrevisionen har fået oplyst, at Trafikministeriet forud for udbudsprocessen havde gjort sig visse overvejelser om udbudsformen, idet ministeriet bl.a. havde valgt ikke at anvende udbudsformen ”Udbud efter forhandling” på grund af de problemer, ministeriets nære tilknytning til DSB ville skabe for processens troværdighed. Resultatet blev derfor begrænset udbud.

70. Trafikministeriet har oplyst, at trafikministeren ifølge § 8 i Jernbaneloven var bemyndiget til at bringe kontrakter om passagertrafik udført som offentlig service i udbud, og at det i samme paragraf fastslås, at enhver virksomhed, herunder DSB, på lige og ikke-diskriminerende vilkår kan

deltage i udbudsforretninger om trafik udført som offentlig service, når den bydende enhed udgør en selvstændig økonomisk enhed. Folketinget har således fastsat, at det er trafikministeren, der foretager udbud af togtrafik, og at DSB har krav på at deltage.

71. Trafikministeriet har på den baggrund og med henvisning til den valgte udbudsform samt en grundig dokumentation for, hvordan tilbudene er blevet vurderet, fundet, at der var taget grundige forholdsregler for at undgå, at ministeriets uvildighed ville kunne anfægtes af tilbudsgiverne.

72. Rigsrevisionen er opmærksom på, at trafikministeren, jf. Jernbaneloven, havde ansvaret for gennemførelsen af udbudsprocessen samtidig med, at ministeren er ejer af DSB, som har ret til at byde på den udbudte trafik. Rigsrevisionen har noteret sig, at Trafikministeriet har overvejet, hvilken udbudsform der skulle gøres brug af, og i den henseende har skelet til de problemer, dobbeltrollen kunne medføre ved alternative udbudsformer.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen har konstateret, at det var forudsat i Jernbaneloven, at Trafikministeriet skulle varetage udbudet, og at DSB kunne afgive tilbud. Rigsrevisionen har konstateret, at Trafikministeriet med den valgte udbudsform havde sikret, at der ikke skulle forhandles med DSB, idet dette kunne have medført kritik af ministeriets dobbeltrolle. Trafikministeriets udgangspunkt har således været, at der ikke skulle være nogen kontakt mellem DSB og ministeriet som DSB's ejer.

B. Det juridiske grundlag for afvisningen af DSB's tilbud

73. Det fremgår af Trafikministeriets skrivelse til DSB af 28. december 2001 om afvisningen af DSB tilbud, at afvisningen skete med udgangspunkt i Trafikministeriets konkurrenceretlige retningslinjer for DSB, idet ministeriets efterkontrol havde ført til, at ministeriet vurderede, at der var en overvejende sandsynlighed for, at DSB's tilbud ville medføre, at DSB's forretningsområde for udbudt trafik ikke ville udvise overskud over den samlede kontraktperiode.

Rigsrevisionen har undersøgt og vurderet Trafikministeriets anvendelse af de konkurrenceretlige retningslinjer for

DSB som hjemmelsgrundlaget for afvisningen af DSB's tilbud.

74. Trafikministeriet har i udbudsmaterialet "Indledning og vejledning", pkt. 5, anført, at DSB havde mulighed for at byde på ydelsen på samme vilkår som enhver anden tilbudsgiver, og at DSB skulle afgive sit tilbud efter de konkurrenceretlige retningslinjer for DSB samt DSB's regnskabsreglement.

75. I forbindelse med udbudsrunder gælder nogle vilkår, som følger af EF-traktatens konkurrence- og statsstøttere-ger. Bl.a. gælder det, at støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, som hovedregel ikke er tilladt.

For DSB og andre operatører gælder det således, at der ikke må krydssubsidieres fra kontrakter forhandlet direkte med stater i medlemslandene, og som ikke har været konkurrenceudsatte, til kontrakter vundet i udbud, og som således har været i konkurrence med andre operatører.

De konkurrenceretlige retningslinjer for DSB og DSB's regnskabsreglement er udarbejdet af Trafikministeriet efter bemyndigelse i Jernbaneloven med henblik på at sikre, at DSB ikke krydssubsidierer fra kontrakter forhandlet direkte med staten til kontrakter vundet ved licitation. De konkurrenceretlige retningslinjer og DSB's regnskabsreglement skal ses som en præcisering af EF-traktatens konkurrence- og statsstøttere-ger.

Trafikministeriet har været forpligtet til at påse, at DSB ikke overtrådte forbudet mod krydssubsidiering. Trafikministeriet har oplyst, at den udløsende faktor i forhold til ministeriets forpligtelser angående sikring mod krydssubsidiering er en jernbanevirksomheds eventuelle engagementer i forhandlet trafik.

Da DSB har kontraktforhandlet trafik med den danske stat, og da DSB stod til at vinde udbudet, var Trafikministeriet således forpligtet til at påse, at DSB's tilbud ikke betød krydssubsidiering af den udbudte trafik med støtte modtaget fra den forhandlede trafik. De konkurrenceretlige retningslinjer for DSB og DSB's regnskabsreglement har været Trafikministeriets udgangspunkt for at efterkon-

trollere, at DSB's tilbud ikke ville medføre krydssubsidiering fra forhandlet trafik til udbudt trafik.

76. Ifølge Jernbanelovens § 7, stk. 3, har trafikministeren bemyndigelse til at opstille konkurrenceretlige retningslinjer for DSB i tilknytning til DSB's regnskabsreglement af 1. januar 1999. De konkurrenceretlige retningslinjer for DSB har været i kraft siden 1. januar 2000, og det er trafikministeren, der skal føre kontrol med overholdelsen af disse.

De konkurrenceretlige retningslinjer for DSB vedrører 3 hovedområder. Dels krydssubsidiering mellem statsstøttede aktiviteter og aktiviteter, der udføres på forretningsmæssige vilkår, dels regulering af forhold vedrørende den dominerende stilling på markedet og endelig kravet om ikke-diskriminering.

77. De konkurrenceretlige retningslinjer, pkt. 6, indeholder endvidere retningslinjer for DSB's deltagelse i udbudsrunder vedrørende offentlig servicetrafik i licitation. Det anføres i de konkurrenceretlige retningslinjer, at følgende 4 forhold skal gælde for DSB's deltagelse:

- DSB kan udføre "udbudt trafik" i normal samdrift med "forhandlet trafik". Herved accepteres, at DSB i form af samdrift kan udnytte eventuelle stordriftsfordele i den udbudte trafik.
- Intet forretningsområde skal betale for aktiviteter, som er forretningsområdet uvedkommende. Dette gælder de også indirekte kapacitetsomkostninger, der fx kan være fælles for enkelte forretningsområder, men ikke vedkommer andre.
- Der er forskel på budgettet for kontraktperioden og regnskabet i de enkelte år. Der vil ikke blive stillet krav om, at forretningsområdet "udbudt trafik" i DSB skal udvise overskud i hvert år, men nok set over den samlede kontraktperiode. DSB's "udbudte trafik" vil kun være forpligtet til at betale de ressourcer, der faktisk forbruges til produktionen, men minimum til ressourcerens fulde omkostninger.
- Det forudsættes, at DSB i sine dispositioner handler ud fra "det markedsøkonomiske investorprincip".

78. Kammeradvokaten, som i vidt omfang har bistået Trafikministeriet, har den 18. december 2001 over for ministeriet tilkendegivet, at de konkurrenceretlige retningslinjer ingen præcise krav indeholder om størrelsen af overskuddet for den samlede kontraktperiode.

Kammeradvokaten gjorde Trafikministeriet opmærksom på, at såfremt ministeriet fandt, at det var overvejende sandsynligt, at DSB's tilbud ikke ville give overskud over den samlede kontraktperiode, og derfor ikke ville opfylde overskudskravet i de konkurrenceretlige retningslinjer, var det Trafikministeriet, som skulle kunne dokumentere dette.

Kammeradvokaten gjorde tillige Trafikministeriet opmærksom på, at det derfor var nødvendigt, at der blev foretaget en samlet økonomisk vurdering af, om det var overvejende sandsynligt, at tilbudet ikke ville opfylde overskudskravet. Såfremt en samlet vurdering førte til, at det var overvejende sandsynligt, at tilbudet ikke opfyldte overskudskravet, ville det efter Kammeradvokatens opfattelse føre til, at Trafikministeriet skulle afvise tilbudet, idet overskudskravet var så væsentligt, at det måtte betragtes som en grundlæggende udbudsbetingelse. Kammeradvokaten gjorde videre opmærksom på, at såfremt vurderingen førte til, at det var overvejende sandsynligt, at tilbudet ville opfylde overskudskravet, kunne tilbudet efter Kammeradvokatens opfattelse ikke afvises på dette grundlag.

79. At der således har været en efterkontrol af DSB's tilbud, har været nødvendigt for at sikre de samlede udbudsbetingelser overholdt. Da Trafikministeriets konkurrenceretlige retningslinjer for DSB udelukkende vedrører DSB og ingen af de øvrige tilbudsgivere, har der på den baggrund været en nødvendig særbehandling af DSB's tilbud. Trafikministeriet har imidlertid som ordregivende myndighed generelt været forpligtet til at påse, at de virksomheder, der afgav tilbud på den udbudte togtrafik, ikke krydssubsidierede denne trafik med støtte modtaget for forhandlet trafik.

80. Rigsrevisionen har konstateret, at Trafikministeriet på baggrund af en samlet økonomisk vurdering af DSB's tilbud skulle afgøre, hvorvidt tilbudet kunne antages eller ej. Rigsrevisionen er enig med Trafikministeriet i, at overskudskravet i de konkurrenceretlige retningslinjer for DSB var så væsentligt et udbudskrav, at ministeriet – såfremt

ministeriet vurderede, at det var overvejende sandsynligt, at DSB's tilbud ville give underskud over den samlede kontraktperiode – skulle afvise DSB's tilbud med henvisning til de konkurrenceretlige retningslinjer.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at de konkurrenceretlige retningslinjer for DSB og DSB's regnskabsreglement er udarbejdet med henblik på at sikre, at DSB ikke krydssubsidierer fra kontrakter forhandlet direkte med staten til kontrakter vundet ved licitation. De konkurrenceretlige retningslinjer og DSB's regnskabsreglement skal ses som en præcisering af EF-traktatens konkurrence- og statsstøttere regler.

Rigsrevisionen er enig i, at DSB's tilbud skulle afvises, såfremt en samlet økonomisk vurdering førte til, at det ville være overvejende sandsynligt, at DSB's tilbud gav underskud over den samlede kontraktperiode. Trafikministeriet har været forpligtet til at foretage en efterkontrol af DSB's tilbud med henblik på at sikre, at der ikke ville ske krydssubsidiering. På den baggrund har Trafikministeriets håndtering af DSB's tilbud adskilt sig fra håndteringen af de øvrige tilbud, idet DSB's tilbud dog sideløbende med efterkontrollen har indgået i Trafikministeriets og hovedrådgiverens evaluering på lige fod med de øvrige operatørers tilbud.

C. Proces i forbindelse med iværksættelse af efterkontrollen af DSB's tilbud

81. Tilbudsgiverne havde i separate kuverter, som skulle åbnes senere end selve tilbudene, afgivet priser på deres respektive tilbud. Ved åbningen af pristilbudene den 28. september 2001 viste det sig, at DSB var fremkommet med et tilbud på de udbudte jernbanestrækninger, der lå væsentligt under de øvrige tilbud.

Trafikministeriet har til Rigsrevisionen oplyst, at DSB's tilbud kom bag på ministeriet, hvilket også fremgik af ministeriets redegørelse af 28. december 2001. Trafikministeriet havde derfor ikke forhånds aftalt forløbet af efterkontrollen med eksterne rådgivere, og der har som sådan ikke været en plan for håndteringen af situationen.

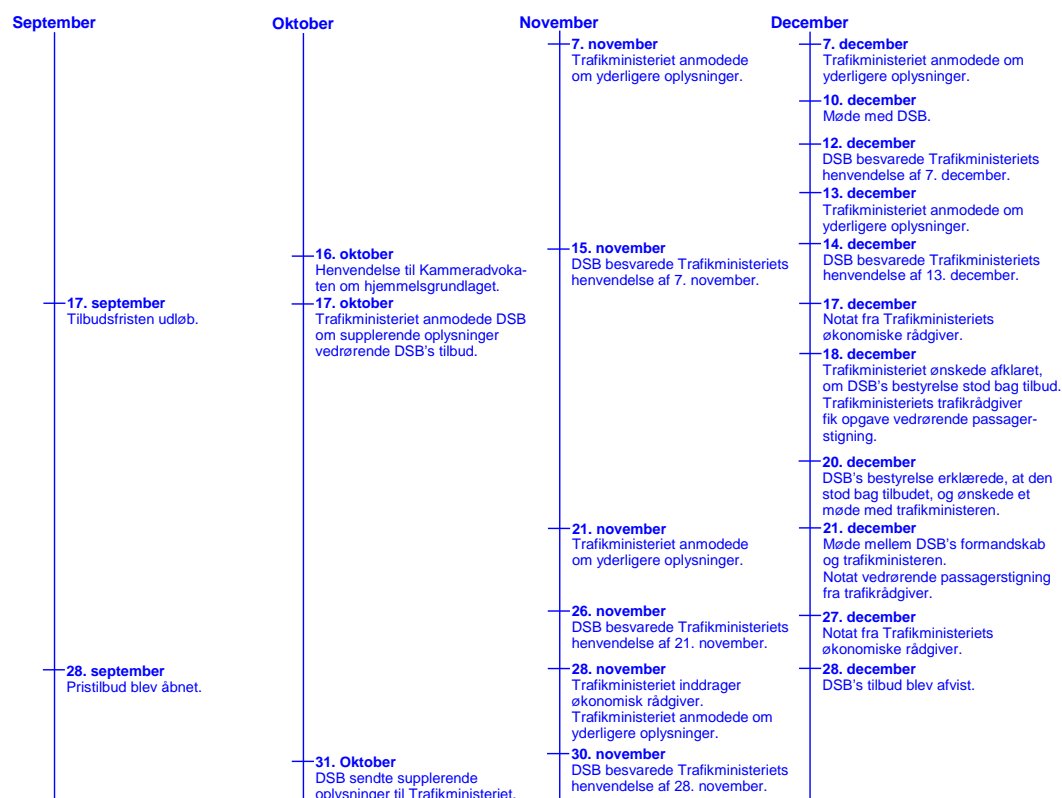
82. Det fremgik af et internt notat fra Trafikministeriet af 12. oktober 2001, at DSB's tilbud forekom meget følsomt og byggede på et urealistiske skøn for indtægtsudviklingen. Det blev påpeget, at der skulle kunne argumenteres meget

stærkt for holdbarheden af DSB's tilbud, hvis det skulle antages. Det fremgik videre, at det kunne skade eventuelle kommende udbud, hvis de øvrige operatører fik opfattelse af, at DSB havde fået antaget et "dumpingtilbud". Det blev påpeget i notatet, at Trafikministeriet også måtte forholde sig til de problemer, der kunne opstå, hvis sagen skulle ende som en "Combus-sag", dvs. såfremt DSB's tilbud skulle vise sig at være tabsgivende.

Trafikministeriet konkluderede bl.a. på denne baggrund, at der ville være behov for en nøje gennemgang af DSB's tilbud, og at dette behov var til stede, uanset om DSB's tilbud blev antaget eller ej. Det fremgik videre af notatet, at Trafikministeriet kunne anmode om supplerende oplysninger om DSB's tilbud som enten ordregivende myndighed eller som ejer af DSB.

Trafikministeriet besluttede herefter at iværksætte efterkontrollen i kraft af ministeriets rolle som ordregivende myndighed. Forløbet af efterkontrollen er vist i **figur 2**.

Figur 2. Væsentlige begivenheder i forbindelse med Trafikministeriets efterkontrol af DSB's tilbud



Note: I perioden fra 17. til 31. oktober 2001 har der været en skriftlig korrespondance om hjemmelsgrundlaget for indhentning af supplerende oplysninger. Denne korrespondance er ikke afspejlet i figuren.

83. Trafikministeriet overvejede i forbindelse med efterkontrollen hjemmelsgrundlaget for iværksættelsen af kontrollen. Trafikministeriet mente at kunne indhente supplerende oplysninger med henvisning til Tjenesteydelsesdirektivets artikel 37, som vedrører unormalt lave tilbud. Ifølge artikel 37 kan en ordregivende myndighed skriftligt anmode en tilbudsgiver om oplysninger vedrørende tilbud, der forekommer unormalt lave. Oplysningerne bruges til at efterkontrollere tilbudets sammensætning, inden der træffes beslutning om at acceptere eller afvise tilbudet. Kammeradvokaten har oplyst Trafikministeriet om, at det ikke er fastsat i Tjenesteydelsesdirektivet, hvad der karakteriserer et "unormalt lavt tilbud" i forhold til en given ydelse.

84. Trafikministeriet overvejede derudover at rette henvendelse til DSB som ejer i henhold til § 22 i DSB's vedtægter. Det fremgår heraf, at DSB skal meddele trafikministeren enhver oplysning, som ministeren finder nødvendig, herunder oplysninger om økonomien i betjeningen af de enkelte jernbanestrækninger til brug for kommende udbudsrunder. Trafikministeriet vurderede, at en henvendelse som ejer til DSB kunne gennemføres med en skrivelse, hvor DSB blev anmodet om at gennemtænke det afgivne tilbud. Denne fremgangsmåde ville kun give 2 muligheder for DSB: Enten at stå ved det afgivne tilbud eller trække det tilbage.

85. Trafikministeriet forelagde problemstillingen for Kammeradvokaten, som bemærkede, at artikel 37 sjældent har været i brug i Danmark, samt at den oprindeligt var tænkt som et værn mod useriøst lave tilbud, der har været et problem, fx ved udbudsrunder i Italien. Ifølge Kammeradvokaten ville anvendelsen af artikel 37 derfor være et stærkt signal til DSB om Trafikministeriets umiddelbare vurdering af DSB's tilbud.

På baggrund af ovenstående blev det besluttet, at Trafikministeriet som ordregivende myndighed skulle anmode DSB om supplerende oplysninger angående DSB's tilbud på den udbudte togtrafik, samt at henvendelser til DSB skulle godkendes af Kammeradvokaten inden fremsendelsen. Kammeradvokaten gav udtryk for, at der burde anmodes om oplysninger med henblik på at opnå en bedre forståelse af sammensætningen af DSB's tilbud. Kammer-

advokaten oplyste, at det eventuelt efterfølgende kunne blive nødvendigt at iværksætte en artikel 37-procedure med tilhørende høringsproces eller at anvende ministeriets ejerposition.

86. Trafikministeriet fremsendte, som ordregivende myndighed, den 17. oktober 2001 en anmodning til DSB om oplysninger vedrørende sammensætningen af DSB's tilbud på togtrafik i Danmark med henblik på bedre at kunne forstå sammensætningen af tilbudet.

DSB svarede efterfølgende, at DSB havde sammenholdt udbudsmaterialets krav til prisoplysninger med DSB's pristilbud og på det grundlag havde fundet, at DSB's tilbud opfyldte de krav til prisoplysninger, som fremgik af udbudsmaterialet. DSB gjorde opmærksom på, at inden DSB ville besvare Trafikministeriets spørgsmål, ønskede DSB en tilkendegivelse fra Trafikministeriet om, hvorvidt ministeriets henvendelse var en anmodning i henhold til Tjenesteydelsesdirektivets artikel 37.

87. Trafikministeriet meddelte DSB, at baggrunden for ministeriets anmodning om supplerende oplysninger var, at DSB's tilbud var "ganske billigt". Trafikministeriet oplyste DSB om, at ministeriet på denne baggrund indledningsvis havde valgt blot at bede DSB om yderligere oplysninger angående sammensætningen af tilbudet med henblik på, at ministeriet bedre kunne forstå dette, men at Trafikministeriet, såfremt ministeriet måtte nå frem til en konklusion om, at ministeriet havde fundet DSB's tilbud unormalt lavt, ville oplyse DSB herom.

DSB anmodede imidlertid herefter Trafikministeriet om enten at tilkendegive, at henvendelsen var første trin i en artikel 37-procedure eller at give DSB sikkerhed for, at DSB's tilbud ikke kunne afvises med henvisning til fremsendelsen af oplysninger, såfremt et krav herom blev fremsat af andre tilbudsgivere eller konkurrencemyndigheder i Danmark eller EU. DSB ville undgå en klage over en dialog mellem Trafikministeriet og DSB, som kunne hævdes at have karakter af skjult forhandling.

88. Trafikministeriet svarede i en skrivelse den 29. oktober 2001, at ministeriet ikke kunne give en sådan garanti, men at ministeriet forstod DSB's svar således, at DSB kun ville

give de udbedte oplysninger, såfremt ministeriet iværksatte en artikel 37-procedure. Trafikministeriet oplyste i forlængelse heraf, at en yderligere vurdering af DSB's tilbud havde betydet, at DSB's tilbud forekom Trafikministeriet unormalt lavt i forhold til ydelsen, og at ministeriet på den baggrund og med henvisning til Tjenesteydelsesdirektivets artikel 37 ønskede oplysningerne i ministeriets skrivelse af 17. oktober 2001 specificeret.

89. Den 31. oktober 2001 sendte DSB de ønskede oplysninger til Trafikministeriet. I perioden herefter og frem til 14. december 2001 var der en skriftlig korrespondance mellem Trafikministeriet og DSB om sammensætningen af DSB's tilbud. Den 10. december 2001 blev der endvidere afholdt et møde mellem Trafikministeriet og DSB om DSB's tilbud. Al kommunikation mellem DSB og Trafikministeriet i denne periode skete med Trafikministeriet i rollen som ordregivende myndighed.

Det fremgår af Tjenesteydelsesdirektivets artikel 37, at den ordregivende myndigheds anmodning om oplysninger skal ske skriftligt. Da der sidst i processen opstod et tidspres, konsulterede Trafikministeriet Kammeradvokaten med henblik på inden for rammerne af Tjenesteydelsesdirektivets artikel 37 at opnå en mere fleksibel kommunikation med DSB. Resultatet heraf var mødet med DSB den 10. december 2001, hvor DSB afgav foreløbige, mundtlige svar på en række spørgsmål, og hvor ministeriet og ministeriets rådgivere derfor umiddelbart kunne stille opfølgende spørgsmål. DSB's besvarelse af 12. december 2001 var en skriftlig besvarelse af de spørgsmål, der havde været drøftet på mødet den 10. december 2001, og som havde været sendt til DSB forud for mødet.

90. Trafikministeriet tog den 18. december 2001 kontakt til DSB's bestyrelse i kraft af rollen som DSB's ejer. DSB's bestyrelse blev anmodet om at bekræfte, hvorvidt bestyrelsen stod ved det afgivne tilbud, idet ministeriet fandt, at der var en ikke-ubetydelig risiko for, at de senere aflagte delregnskaber for de pågældende strækninger ville udvise tab for den samlede periode. DSB's bestyrelse bekræftede den 20. december 2001, at bestyrelsen stod bag tilbudet, og anmodede i forlængelse heraf om et møde med Trafikministeriet som ejer, såfremt ministeriet fortsat var

af den opfattelse, at DSB's tilbud ikke ville give overskud. Et sådan møde blev afholdt 21. december 2001 mellem DSB's formandskab og trafikministeren. Der foreligger ikke dagsorden eller referat fra dette møde, men Trafikministeriet har oplyst, at DSB's formandskab på mødet redegjorde for, at det var en enig bestyrelse, der stod bag DSB's tilbud, og at det ved et eventuelt underskud var DSB's pligt at søge dette rettet op ved modgående foranstaltninger. Rigsrevisionen har endvidere fået oplyst, at trafikministeren over for bestyrelsen redegjorde for, at der endnu ikke var truffet beslutning angående tilbudet, men at trafikministeren anså tilbudet for at rumme en betydelig risiko for underskud, at der på mange betydende poster var budgetteret meget stramt, samt at indtægtsvurderingen var meget optimistisk.

91. På baggrund af forløbet forud for beslutningen om at afvise DSB's tilbud har Rigsrevisionen forespurgt Trafikministeriet om, hvorfor efterkontrollen ikke blev iværksat med udgangspunkt i de konkurrenceretlige retningslinjer.

Trafikministeriet har hertil oplyst, at ministeriet ikke opererede med en skellen mellem 2 undersøgelser af DSB's tilbud ud fra henholdsvis de konkurrenceretlige retningslinjer og Tjenesteydelsesdirektivets artikel 37. Efter ministeriets opfattelse måtte det stå klart for DSB – efter som pkt. 5 i udbudsmaterialets indledning og vejledning refererer til de konkurrenceretlige retningslinjer – at Trafikministeriet efter omstændighederne var forpligtet til at foretage en vurdering af DSB's tilbud i lyset af de konkurrenceretlige retningslinjer.

Rigsrevisionen skal hertil bemærke, at ingen af parterne har taget udgangspunkt i netop dette forhold, hvorfor diskussionerne omkring artikel 37-proceduren har gjort iværksættelsen af efterkontrollen unødigt kompliceret. Efter Rigsrevisionens opfattelse kunne efterkontrollen af DSB's tilbud have været iværksat med en større sikkerhed om det fornødne hjemmelsgrundlag, om end Rigsrevisionen ikke har kunnet konstatere, at den usikkerhed, som har været knyttet hertil, har haft konsekvenser for efterkontrollens gennemførelse.

92. Efter Rigsrevisionens opfattelse bør Trafikministeriet ved fremtidige udbudsrunder drage omsorg for, at der er

fuldstændig klarhed over, hvilke regelsæt ministeriet har en forpligtelse til at sikre overholdt.

Rigsrevisionen finder endvidere, at der bør sikres en mere tydelig adskillelse af ministeriets forskellige roller i udbudsprocesser, hvor ministeriets egne institutioner deltagere. Der må således ikke kunne herske tvivl om, hvorvidt ministeriet har levet op til udbudsreglernes forudsætninger om ligebehandling. Såfremt DSB havde vundet kontrakten på de udbudte strækninger, kunne det eventuelt have givet anledning til kritik af ministeriets rolle fra øvrige tilbudsgivere, idet ministeriet også som ejer har mødtes med DSB om forudsætningerne i DSB's tilbud, hvorved samme organisatoriske enhed i Trafikministeriet har været involveret som både ejer og som ordregiver.

93. Rigsrevisionen har fået oplyst, at regeringen har iværksat overvejelser om, hvordan kommende udbud af statslig jernbanetrafik mest hensigtsmæssigt kan organiseres. Rigsrevisionen har konstateret, at overvejelserne bl.a. tager fat på nogle af de problemstillinger, der har været konstateret i forbindelse med udbudet af togtrafikken i Midt- og Vestjylland.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen har konstateret, at Trafikministeriets iværksættelse af efterkontrollen var præget af usikkerhed både vedrørende hjemmelsgrundlaget for efterkontrollen og i forbindelse med, om Trafikministeriets skulle rette henvendelse til DSB som ordregivende myndighed eller som DSB's ejer. Rigsrevisionen har konstateret, at efterkontrollen blev iværksat af Trafikministeriet som ordregivende myndighed, hvilket Rigsrevisionen finder korrekt. Efterkontrollen blev dog iværksat med udgangspunkt i Tjenesteydelsesdirektivets artikel 37 om unormalt lave tilbud, hvor Rigsrevisionen finder, at de konkurrenceretlige retningslinjer for DSB havde været det korrekte udgangspunkt for iværksættelsen af efterkontrollen.

Rigsrevisionen finder, at ministeriet i forbindelse med fremtidige udbud på forhånd bør gøre sig klart, hvilke regelsæt, ministeriet har en forpligtelse til at påse, bliver overholdt.

Rigsrevisionen er opmærksom på, at det er forudsat i loven, at Trafikministeriet skal forestå udbudsprocessen, og at DSB har mulighed for at deltage. Rigsrevisionen har konstateret, at der som følge af den valgte udbudsform ikke skulle være kontakt mellem DSB og Trafikministeriet som hverken ejer eller ordregivende myndighed i forbindelse

med udbudsprocessen. Trafikministeriet var dog efterfølgende nødsaget til som ordregivende myndighed at have en dialog med DSB, hvilket skete inden for rammerne af Tjenesteydelsesdirektivets artikel 37. Rigsrevisionen har dog konstateret, at der har været afholdt et møde om DSB's tilbud mellem DSB's formandskab og Trafikministeriet samt trafikministeren som ejer af DSB, og at der ikke foreligger referat eller dagsorden fra dette møde. Det kan efter Rigsrevisionens opfattelse ikke udelukkes, at et anderledes udfald af efterkontrollen kunne have gjort dette møde problematisk. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Trafikministeriet som udgangspunkt havde sikret, at der ikke i udbudsprocessen skulle være kontakt mellem DSB og Trafikministeriet som ejer. Imidlertid finder Rigsrevisionen det mindre tilfredsstillende, at dette princip ikke har været overholdt under hele udbudsprocessen, idet der har været afholdt et møde mellem Trafikministeriet, trafikministeren og DSB's formandskab om DSB's tilbud, og at der hverken foreligger dagsorden eller referat fra dette møde.

V. Trafikministeriets efterkontrol af økonomien i DSB's tilbud

A. Trafikministeriets regnskabstekniske vurdering af DSB's tilbud

94. Trafikministeriet har foretaget en overordnet regnskabsteknisk vurdering af DSB's tilbud. Af Trafikministeriets redegørelse af 28. december 2001 fremgik det, at det var ministeriets vurdering, at DSB's tilbud generelt var udformet på et tilfredsstillende regnskabsteknisk niveau, men at der var en usikkerhed knyttet til produktøkonomimodellen, som gjorde modellen usikker i forhold til den præcision i beregningerne, der fordredes i beregninger med så lille en margin, som DSB havde anvendt. Desuden fremgik det, at den generelle vurdering svækkedes af, at grundlaget for DSB's indtægtsberegning måtte vurderes at kunne have været styrket.

95. DSB påbegyndte i 2000 opbygningen af en egentlig produktøkonomimodel. Modellen var i 2000 i sin første overordnede version, hvorfor der fortsat ville være en vis usikkerhed i de opstillede delregnskaber mv. fordelt på hovedforretningsområder og produkter. Produktøkonomimodellen skulle, når den var endeligt certificeret, kunne

henføre afholdte omkostninger i DSB til de relevante strækninger og ikke som tidligere, hvor eksempelvis administrationsomkostninger blev bogført centralt. Produktøkonomimodellen var derfor at betegne som en fordelingsnøgle for afholdte omkostninger i DSB's samlede regnskab. Produktøkonomimodellen blev anvendt i forbindelse med aflæggelse af regnskabet for 2000 og resulterede i forskellige delregnskaber for DSB, men var ikke endelig certificeret ved tilbudsfristens udløb 17. september 2001.

Produktøkonomimodellen blev anvendt i forbindelse med DSB's udarbejdelse af tilbudet. DSB har oplyst Trafikministeriet om, at produktøkonomimodellen for 2000 var anvendt for at sikre, at tilbudsregningerne var i overensstemmelse med regnskabsreglementet og de konkurrenceretlige retningslinjer for DSB. Efterkontrollen af den anvendte produktøkonomimodel var derfor væsentlig for den samlede vurdering af DSB's omkostningsberegninger, og dermed grundlaget for Trafikministeriets efterkontrol af DSB's tilbud.

96. Trafikministeriet anmodede som led i efterkontrollen DSB om at indhente revisorudtalelse om de anvendte metoder og foretagne skøn.

DSB fremsendte 2 revisorerklæringer fra DSB's private revisor, hvoraf det bl.a. fremgik, at der i forbindelse med den overordnede gennemgang af DSB's tilbud var sket en kvalitetssikring af tilbudet ved eksempelvis at påse, at der havde været en hensigtsmæssig procedure for udarbejdelsen af tilbudet. Det fremgik endvidere, at den overordnede gennemgang ikke havde givet anledning til væsentlige bemærkninger i forhold til de af DSB udøvede skøn, anvendte forudsætninger og de anførte usikkerheder. Det var på det grundlag DSB's private revisors opfattelse, at tilbudet var udarbejdet på et detaljeret, veldokumenteret og konsistent grundlag.

97. Rigsrevisionen har konstateret, at der i forbindelse med udbudet blev foretaget en specifik omkostningsfordeling for de udbudte togstrækninger i Midt- og Vestjylland, som har nedbragt usikkerheden i produktøkonomimodellen. Rigsrevisionen har derudover konstateret, at DSB's private revisor opfattede tilbudet som udarbejdet på et detaljeret, veldokumenteret og konsistent grundlag. Dog var

produktøkonomimodellen ikke endelig certificeret ved tilbudsfristens udløb, hvorfor Rigsrevisionen er enig med Trafikministeriet i, at der er en mindre usikkerhed knyttet til beregningsforudsætningerne, selv om usikkerhederne var minimeret i forbindelse med afgivelse af tilbudet.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen har konstateret, at Trafikministeriet har foretaget en regnskabsteknisk vurdering af DSB's tilbud, og i den sammenhæng har påpeget en usikkerhed knyttet til DSB's produktøkonomimodel. Rigsrevisionen har konstateret, at produktøkonomimodellen har været forbedret i forbindelse med DSB's tilbud, og har i øvrigt konstateret, at Trafikministeriet generelt har fundet, at DSB's tilbud har været udformet på et tilfredsstillende regnskabsteknisk niveau.

Rigsrevisionen er enig i Trafikministeriets regnskabstekniske vurdering af DSB's tilbud.

B. Trafikministeriets vurdering af omkostningsforudsætningerne i DSB's tilbud

98. Undersøgelsen har vist, at Trafikministeriets efterkontrol har omfattet stort set hele omkostningssiden, og at ministeriet forholdsvist hurtigt afsluttede efterkontrollen for så vidt angik en række omkostninger, som var af marginal betydning for de samlede omkostninger, eller som var uproblematisk i kraft af, at DSB havde mange års erfaring med håndteringen. Som eksempel på poster, der ikke var genstand for mere uddybende analyser, kan nævnes vedligeholdelse af stationer, hvor DSB's tilbud byggede på bindende tilbud fra ekstern leverandør samt vedligeholdelse af MR-togsæt, som indgår i omkostningerne til vedligehold og klargøring. Endvidere kan nævnes baneafgifter, som er en fast afgift pr. togkilometer, der opkræves af Banestyrelsen.

99. Af Trafikministeriets redegørelse af 28. december 2001 fremgik flere tabeller, som med udgangspunkt i udarbejdede følsomhedsanalyser viste ministeriets høje og lave skøn for sandsynlige ændringer i DSB's omkostninger. Følsomhedsanalyserne var udarbejdet med udgangspunkt i, at forudsætningerne for DSB's omkostningsbudget på en række områder ikke fuldt ud holdt stik, fordi der kunne tænkes en anden udvikling end forudsat i DSB's

tilbud. På den baggrund vurderede Trafikministeriet, at det var sandsynligt, at visse omkostninger ville blive større end forudsat i DSB's tilbud. Forudsætningerne drejede sig om følgende områder:

- Realløn
- Momsrefusion
- Leasingrente
- Oliepris.

100. Med henvisning til det beskedne overskud i DSB's tilbud og overholdelsen af Trafikministeriets konkurrenceretlige retningslinjer for DSB har Trafikministeriet efterkontrolleret tilbudets følsomhed over for ændringer i de opstillede forudsætninger for omkostningerne.

Alle væsentlige omkostningsposter har været analyseret af Trafikministeriet, men kun enkelte har direkte været lagt til grund for den endelige afvisning af DSB's tilbud. I det følgende gennemgås de omkostninger, hvor Trafikministeriet har været uenig i de forudsætninger, DSB lagde til grund i tilbudet. Rigsrevisionen har ikke ved sin gennemgang vurderet, at andre omkostninger end ovennævnte burde have indgået i Trafikministeriets endelige vurdering, idet Rigsrevisionen er enig i, at de indlagte forudsætninger for de øvrige omkostningsposter har været baseret på forholdsvis sikre forudsætninger eller har været af marginal betydning for de samlede omkostninger i DSB's tilbud.

a. Realløn

101. Det fremgik af Trafikministeriets redegørelse af 28. december 2001, at ministeriet vurderede, at det var overvejende sandsynligt, at den gennemsnitlige årlige reallønsudvikling i perioden frem til 2010 ville ligge tæt på forventningen i Finansredegørelse 2001, nemlig 2 %.

102. Lønsummen udgjorde en betydelig del af de samlede omkostninger i DSB's tilbud. Lønsummen i DSB's tilbud var baseret på flere tiltag, som tilsammen skulle sikre, at lønsummen holdt sig inden for det budgetterede – bl.a. havde DSB forudsat, at der over perioden skulle ske en substitution af tjenestemænd med overenskomstansatte, hvilket ville betyde en reduktion af lønsummen, som sam-

let ville medføre, at DSB's lønomkostninger ville holde sig inden for det budgetterede.

Trafikministeriets beregninger viste imidlertid, at lønomkostningerne i DSB's tilbud ved en stigning i reallønnen på 2 % p.a. ville blive større end budgetteret, uanset de tiltag DSB opererede med. Trafikministeriet vurderede, at det ville være overvejende sandsynligt, at den gennemsnitlige årlige reallønsudvikling ville ligge tæt på forventningerne i Finansredegørelse 2001 om en årlig stigning på 2 % frem til 2010 – dvs. for hele tilbudsperioden, hvilket således ville betyde en overskridelse af de budgetterede omkostninger. Beregningerne viste videre, at DSB's omkostninger alene ville holde sig inden for det budgetterede ved en væsentligt lavere årlig reallønsstigning end de 2 %, som Trafikministeriet har henholdt sig til, idet en årlig stigning på ca. 0,75 % ville være neutralt for de samlede omkostninger i DSB's tilbud. DSB har gjort Trafikministeriet opmærksom på, at DSB's forventninger var baseret på udviklingen i realløn for statsansatte i perioden 1980-2001, som var 0,5 % p.a.

Trafikministeriet har i tilknytning hertil oplyst, at dette valg af referenceperiode inddrager årene 1981 og 1984, hvor der var en markant negativ udvikling i reallønnen. Udviklingen i disse år medfører en væsentlig påvirkning af det samlede gennemsnit. Trafikministeriet har ikke fundet belæg for, at netop den af DSB valgte historiske referenceperiode skulle udgøre et rimeligt og velafbalanceret grundlag for et skøn over den fremtidige udvikling. Trafikministeriet har derfor henholdt sig til den forudsatte fremtidige udvikling i reallønnen i henhold til Finansministeriets Finansredegørelse 2001, idet Trafikministeriet har lagt til grund, at Finansministeriet har bedre forudsætninger end både DSB og Trafikministeriet for at foretage kvalificerede erfaringsbaserede skøn angående den fremtidige reallønsudvikling.

103. Rigsrevisionen har konstateret, at Trafikministeriet har efterkontrolleret lønomkostningerne i DSB's tilbud, og at DSB's omkostninger ville være inden for det budgetterede, såfremt reallønsudviklingen ville holde sig inden for 0,75 % p.a. DSB har henvist til, at reallønsudviklingen de seneste 20 år har været 0,5 % p.a. Rigsrevisionen har videre konstateret, at Trafikministeriet i redegørelsen af 28. december 2001

har lagt en reallønsstigning på 2 % p.a. til grund for vurderingen af omkostningsforudsætningerne i både det høje og lave skøn for øgede omkostninger i DSB's tilbud, hvorfor Trafikministeriet har fundet, at DSB's lønomkostninger ville blive højere end budgetteret. Rigsrevisionen finder, at det samlet set ikke kan udelukkes, at reallønsstigningen vil blive noget højere end forudsat i DSB's budgettering. På den anden side kan det heller ikke udelukkes, at reallønsudviklingen vil blive lavere end antaget af Trafikministeriet. Efter Rigsrevisionens opfattelse kunne en præsentation af sandsynlige ændringer i omkostningerne i DSB's tilbud have fremstået mere nuanceret, såfremt der i Trafikministeriets lave skøn var opereret med en lavere reallønsudvikling end forudsat af Trafikministeriet.

b. Oliepris

104. Udvikling i olieprisen har indgået i Trafikministeriets følsomhedsanalyser som én af de omkostningsforudsætninger, der er tillagt vægt i Trafikministeriets endelige vurdering af DSB's tilbud. Trafikministeriets efterkontrol viste, at ændringer på ± 25 % af olieprisen kunne have betydning for den samlede økonomi i DSB's tilbud, idet en ændring på 25 % isoleret set kunne fjerne DSB's overskud over kontraktperioden.

105. Trafikministeriet forespurgte som led i efterkontrollen DSB om forudsætningerne for omkostningerne til energi pr. togkilometer for hver af de relevante togtyper i DSB's tilbud.

Det fremgik af Trafikministeriets efterkontrol, at DSB siden afleveringen af tilbudet havde forhandlet sig frem til en forwardkontrakt på olie for en del af DSB's samlede olieforbrug, der, grundet et fald i olieprisen efter tilbudsfristens udløb, ville medføre lavere omkostninger til olie end det niveau, som DSB havde baseret sin olieleveranceomkostning på i tilbudet. Da besparelsen var fremkommet efter tilbudsfristens udløb, var den ikke indregnet i tilbudet.

Rigsrevisionen har forespurgt Trafikministeriet, hvilken betydning denne omkostningsbesparelse har haft for ministeriets samlede vurdering af DSB's tilbud. Trafikministeriet oplyste, at DSB's forwardkontrakt angående oliekøb indgik i ministeriets vurdering af følsomheden af DSB's tilbud i ministeriets endelige vurdering af 28. december

2001. Trafikministeriet har dog vurderet, at det er sandsynligt, at DSB's olieleveranceomkostninger kan stige, men samtidig også falde mere end det budgetterede i tilbudet, jf. ministeriets endelige vurdering af 28. december 2001.

Rigsrevisionen har konstateret, at der i Trafikministeriets oversigt over ændringer i omkostninger er taget højde for forwardkontrakten, så en ændring af oliepris får effekt i forhold til den del af olieforbruget, som ikke var omfattet af en forwardkontrakt. Derimod har Trafikministeriet ikke i ministeriets høje og lave skøn over mulige ændringer i DSB's omkostninger indregnet besparelsen, der fulgte af faldet i olieprisen efter tilbudet afgivelse 17. september 2001, og som umiddelbart kunne realiseres med forwardkontrakten. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at denne besparelse burde have indgået i ministeriets følsomhedsanalyser over omkostninger i DSB's tilbud.

c. Momsrefusion

106. DSB har over for Trafikministeriet oplyst, at DSB ville lease togmateriel i England, hvor momsreglerne ifølge DSB's private revisor og de engelske toldmyndigheder gav mulighed for fuld momsaflyftning på togleasing. Det blev derudover oplyst, at denne måde at lease tog på var normalpraksis på det europæiske jernbanemarked og tidligere havde været benyttet af DSB.

107. Som led i efterkontrollen har Trafikministeriet haft kontakt til både de danske og de engelske skattemyndigheder, ligesom både DSB's private revisor, Kammeradvokaten og Trafikministeriets økonomiske rådgiver har været inddraget i spørgsmålet. Trafikministeriets efterkontrol har både vedrørt spørgsmålet om, hvorvidt og hvornår en ændring af regler kunne forventes, og hvad konsekvenserne ville være for DSB's tilbud, herunder hvilke muligheder DSB havde for at imødegå risikoen for ekstraomkostninger som følge af en regelændring på området.

108. Rigsrevisionen har konstateret, at der ikke i forbindelse med efterkontrollen er tilvejebragt en endelig afklaring omkring DSB's mulighed for momsrefusion over den samlede kontraktperiode. Begge parter har været enige om, at der forelå en risiko for, at muligheden ville bortfalde på et ikke nærmere afklaret tidspunkt. Trafikministeriet

har ikke fået verificeret gyldigheden af DSB's strategi for imødegåelse af denne risiko.

Af Trafikministeriets redegørelse af 28. december 2001 fremgik det, at Trafikministeriets følsomhedsanalyser bl.a. opererede med muligheden for en eventuel ændring af reglerne for momsrefusion. Det fremgår dog af Trafikministeriets redegørelse, at Trafikministeriets samlede vurdering af DSB's tilbud, hvor Trafikministeriet fandt det overvejende sandsynligt, at tilbudet ville give underskud over den samlede kontraktperiode, ikke ville ændres, selv om DSB eliminerede risikoen for, at adgangen til refusion af engelsk moms på leasing af togmateriel ophørte i tilbudsperioden.

d. Leasingrente

109. Omkostningen til leasing af nye togsæt har indgået i Trafikministeriets efterkontrol og i ministeriets delvurdering af DSB's tilbud. Omkostningens størrelse er bl.a. under indflydelse af renteniveaue.

110. Rigsrevisionen har konstateret, at DSB over for Trafikministeriet har tilkendegivet, at leasingrenten, der blev anvendt til fastlæggelse af leasingydelsen i tilbudet, efterfølgende er faldet, ligesom DSB til ministeriet har oplyst om vilkårene for endelig fastsættelse af leasingrenten.

Rigsrevisionen har derudover bemærket, at Trafikministeriet har forsøgt at estimere rentefaldets betydning for DSB's leasingomkostninger, samt at en reduktion af leasingrenten indgår i ministeriets høje skøn over mulige reduktioner i DSB's omkostninger.

Rigsrevisionen har endvidere konstateret, at Trafikministeriets tabel med høje og lave skøn for reducerede omkostninger havde givet et mere præcist billede af følsomheden i DSB's tilbud, såfremt den meget sandsynlige reduktion af leasingydelsen havde indgået i både det høje og det lave skøn.

e. Trafikministeriets samlede vurdering af omkostningerne i DSB's tilbud

111. Trafikministeriet har dels på baggrund af efterkontrollen af ovennævnte omkostningsparametre, dels på baggrund af en række ikke-kvantificerede risici for øgede om-

kostninger vurderet, at det er sandsynligt, at DSB's omkostninger over tilbudsperioden ville blive større end budgetteret.

På baggrund af Rigsrevisionens gennemgang af Trafikministeriets efterkontrol af DSB's tilbud for så vidt angår de kvantificerede omkostninger har Rigsrevisionen konstateret, at ovennævnte omkostningsbesparelser, der umiddelbart kunne realiseres, hvad angik leasingrente og oliepris, gav mulighed for at kompensere for eksempelvis en omkostningsforøgelse som følge af stigning i reallønnen. Bortfald af muligheden for momsrefusion er der imidlertid ikke mulighed for at kompensere for. Efterkontrollen har dog ikke skabt klarhed over, hvorvidt DSB's mulighed for momsrefusion vil ændres over perioden, samt hvad ændringen eventuelt ville have af konsekvenser – dvs. hvorvidt en regelændring ville medføre en hel eller kun delvis borteliminering af muligheden for momsrefusion.

112. Rigsrevisionen har ikke ved sagsgennemgangen identificeret omkostninger, der siden tilbudsfristen har udviklet sig til ugunst for DSB. Derfor har Rigsrevisionen ikke fundet det relevant at supplere Trafikministeriets følsomhedsberegninger for øgede omkostninger.

Det er dog som udgangspunkt Rigsrevisionens opfattelse, at efterkontrollen bør tage udgangspunkt i, om de forudsætninger, der indgår i det afgivne tilbud – dvs. forudsætningerne på tidspunktet for tilbudets afgivelse – har været rimelige, herunder historisk/erfaringsmæssigt underbyggede. Rigsrevisionen har generelt fundet, at Trafikministeriets efterkontrol har taget udgangspunkt i, hvorvidt forudsætningerne for omkostningerne i DSB's tilbud har været erfaringsmæssigt underbyggede.

113. Det fremgår af Trafikministeriets redegørelse af 28. december 2001, at DSB igennem de senere år har gennemført en betydelig effektivisering og en succesfuld udvidelse af virksomhedens produktion, hvilket ifølge Trafikministeriet har styrket DSB's troværdighed i forhold til situationen i midten af 90'erne. Herefter anføres en række forhold, som ifølge Trafikministeriet bidrager til en nuancering af den generelle vurdering af DSB's troværdighed. Således har Trafikministeriet bl.a. inddraget følgende forhold i ministeriets samlede vurdering:

- DSB's tidligere økonomiske vurderinger i forbindelse med bl.a. strategiplanen for DSB Gods har vist sig ikke at være præcise, samtidig med at DSB's produktøkonomimodel med de påpegede usikkerheder i forbindelse med tilbudsregningen endnu ikke er egnet til udførelse af beregninger med en høj grad af præcision.
- DSB's vurderinger af nye trafikale rutiner i forbindelse med metrobyggeriet på Nørreport og etableringen af Øresundstrafikken har vist sig ikke at være præcise, hvilket påvirker ministeriets vurdering af DSB's muligheder for problemløst og uden meromkostninger at gennemføre en omlægning til en mere fleksibel personaleanvendelse.

Rigsrevisionen skal bemærke, at disse betragtninger ikke synes væsentlige for en bedømmelse af DSB's tilbud. Rigsrevisionen kan konstatere, at betragtningerne har indgået i Trafikministeriets vurdering af DSB's tilbud, men der er dog intet, der tyder på, at disse supplerende og marginale betragtninger har haft afgørende betydning for Trafikministeriets indstilling om at afvise DSB's tilbud.

Trafikministeriet har hertil oplyst, at vurderingen af de generelle forhold ikke er blevet tillagt stor vægt i den samlede vurdering af DSB's tilbud. Ministeriet har desuden anført, at vurderingen af muligheden for at opnå overskud i DSB's forretningsområde for udbudt trafik på baggrund af DSB's tilbud af 17. september 2001 har karakter af en almindelig sandsynlighedsvurdering, hvor bevisbedømmelsen i henhold til almindelig praksis ved de danske domstole er fri. Det medfører efter ministeriets opfattelse, at der er vide grænser for, hvilket grundlag der kan inddrages i vurderingen.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen har konstateret, at Trafikministeriets efterkontrol har omfattet alle væsentlige omkostningsparametre i DSB's tilbud.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at risikoen for bortfald af mulighed for momsrefusion er håndteret korrekt i forbindelse med Trafikministeriets endelige vurdering af, hvorvidt DSB's tilbud ville give overskud, idet spørgsmålet ikke har været endelig afklaret og derfor ikke måtte få afgørende betydning for Trafikministeriets vurdering.

Rigsrevisionen har fundet, at Trafikministeriet i ministeriets vurdering af omkostningerne vedrørende lønsummen i DSB's tilbud alene har taget udgangspunkt i den reallønsudvikling, der fremgår af Finansredegørelse 2001, mens DSB's forventninger baseret på udviklingen i realløn for statsansatte i perioden 1980-2001 ikke har været tillagt nogen betydning. Efter Rigsrevisionens opfattelse kunne en præsentation af sandsynlige ændringer i omkostningerne i DSB's tilbud have fremstået mere nuanceret, såfremt der i Trafikministeriets lave skøn var opereret med en lavere reallønsudvikling end forudsat af Trafikministeriet.

Rigsrevisionen har konstateret, at udviklingen efter DSB's afgivelse af tilbud har medført, at DSB umiddelbart kunne realisere nogle besparelser i forhold til de budgetterede omkostninger på olie og leasing. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Trafikministeriets følsomhedsanalyser af omkostningerne i DSB's tilbud ikke til fulde afspejler denne udvikling.

Sammenfattende er det Rigsrevisionens vurdering, at konklusionen i Trafikministeriets redegørelse af 28. december 2001 vedrørende omkostningssiden af DSB's tilbud var baseret på en omfattende efterkontrol. Trafikministeriet har således gennem efterkontrollen tilvejebragt et solidt grundlag for at vurdere omkostningerne i DSB's tilbud og på baggrund heraf konkluderet, at DSB's omkostninger sandsynligvis ville blive større end budgetteret. Det er dog Rigsrevisionens opfattelse, at de indsamlede oplysninger i forbindelse med efterkontrollen kunne have været fremstillet mere dækkende i ministeriets redegørelse af 28. december 2001 om Trafikministeriets vurdering af DSB's tilbud på udbudt trafik i Midt- og Vestjylland. Det er imidlertid Rigsrevisionens opfattelse, at Trafikministeriets vurdering ikke ville være ændret som følge af en mere dækkende fremstilling af de indsamlede oplysninger. Dertil kommer, at Trafikministeriets vurdering af omkostningerne i DSB's tilbud ikke isoleret set har betydet en afvisning af DSB's tilbud. Trafikministeriet har i sin vurdering af DSB's tilbud inddraget nogle betragtninger, bl.a. vedrørende DSB's tidligere økonomiske vurderinger i forbindelse med strategiplanen for DSB Gods og DSB's vurderinger af nye trafikale rutiner i forbindelse med metrobyggeriet på Nørreport og etablering af Øresundstrafikken. Rigsrevisionen skal bemærke, at disse betragtninger ikke synes væsentlige for en bedømmelse af DSB's tilbud. Rigsrevisionen kan konstatere, at betragtningerne har indgået i Trafikministeriets vurdering af DSB's tilbud, men der er dog intet, der tyder på, at disse supplerende og marginale betragtninger har haft afgørende betydning for Trafikministeriets indstilling om at afvise DSB's tilbud.

C. Trafikministeriets vurdering af indtægtsforudsætningerne i DSB's tilbud

114. Indtægtsforudsætningerne i DSB's tilbud har været den altovervejende årsag til Trafikministeriets afvisning af DSB's tilbud, idet de beløbsmæssige konsekvenser af manglende opfyldelse af de valgte forudsætninger var så væsentlige, at DSB's marginale overskud risikerede at blive vendt til et betydeligt underskud ved selv mindre ændringer i forudsætningerne.

115. Indtægtsforudsætningerne i DSB's tilbud har fortrinsvis været baseret på indtægter fra kontraktbetalingen og indtægter fra passagerer. Da kontraktindtægten har været fastlagt i tilbudet, har Trafikministeriets efterkontrol fokuseret på DSB's forudsætninger om passagerindtægter, idet Trafikministeriets efterkontrol dog også har omfattet andre indlagte forudsætninger. Efterkontrollen har imidlertid hurtigt været afklaret og afsluttet for så vidt angik disse forudsætninger.

Rigsrevisionens gennemgang og vurdering af Trafikministeriets efterkontrol vedrørende indtægtsforudsætningerne i DSB's tilbud har således også været koncentreret omkring efterkontrollen af passagerindtægter.

Trafikministeriet har haft følgende argumenter for at antage, at indtægterne i DSB's tilbud var overvurderede:

- De øvrige tilbudsgiveres indtægtsforudsætninger var betydeligt lavere end DSB's.
- Trafikministeriets egen efterkontrol af DSB's tilbud medførte, at Trafikministeriet fandt indtægtsforudsætningerne for optimistiske, herunder DSB's forventninger til effekten af de i DSB's tilbud forudsatte produktforbedringer.
- Trafikministeriets trafikrådgiver i forbindelse med efterkontrollen fandt ikke, at selv rådgivningsfirmaets eget optimistiske skøn over indtægter, som var lavere end DSB's skøn, var et realistisk scenario.

a. Indtægtsforudsætningerne i DSB's tilbud sammenlignet med de øvrige tilbudsgiveres indtægtsforudsætninger

116. Det fremgår af Trafikministeriets redegørelse af 28. december 2001, at Trafikministeriets økonomiske rådgiver i sin redegørelse til Trafikministeriet om forudsætningerne i DSB's tilbud har lagt vægt på, at DSB forventede en betydelig vækst i passagerindtægterne på samlet 45 % over kontraktperioden, hvilket var klart mere end konkurrenterne forventede. Rigsrevisionen har forespurgt Trafikministeriet om de forudsatte indtægtsstigninger fra de øvrige tilbudsgivere. Trafikministeriet har fremsendt oplysninger herom, som bekræftede, at DSB's forventede indtægter fra passagerer lå væsentlig højere end konkurrenternes.

117. Rigsrevisionen kan således konstatere, at der har været behov for at gennemgå DSB's indtægtsforventninger nærmere, idet en umiddelbar sammenligning med de øvrige operatører giver indtryk af, at DSB's indtægtsforventninger er meget optimistiske. Imidlertid er det Rigsrevisionens opfattelse, at en yderligere analyse har været nødvendig, idet DSB's kendskab til de udbudte strækninger og passagerpotentialet heri må formodes at være større end konkurrenternes.

b. Trafikministeriets egen efterkontrol af indtægterne i DSB's tilbud

118. Trafikministeriet har foretaget en nærmere efterkontrol af DSB's indtægtsforudsætninger og har som led i denne gennemgået forudsætningerne for passagerstigningen i DSB's tilbud.

119. Trafikministeriet anmodede således den 17. oktober 2001 DSB om oplysninger vedrørende sammensætningen af DSB's tilbud. Følgende indtægtsforudsætninger blev skønnet relevante for forståelsen af sammensætningen af DSB's tilbud:

- Forudsat udvikling i samlet nettoindtægt pr. passagerkilometer internt og eksternt på de udbudte jernbanestrækninger

- Forudsat fordeling af indtægter mellem eksterne og interne rejser på de udbudte jernbanestrækninger i perioden 2003-2010
- Forudsat årlig generel efterspørgselsudvikling i % henholdsvis for DSB som helhed og for de udbudte jernbanestrækninger i perioden 2001-2010
- Forudsat passagereffekt ved indsættelse af nyt materiel
- Forudsat passagereffekt ved køreplansforbedringer i form af henholdsvis flere afgange og hurtigere tog.

DSB har besvaret henvendelsen, og der har efterfølgende været en yderligere korrespondance om indtægtsforudsætningerne i DSB's tilbud. Korrespondancen har dels vedrørt selve beregningsmetoden for indtægtsforventningerne, dels de indlagte forudsætninger, som ifølge DSB skulle have en effekt i forhold til udviklingen i passagertallet. Trafikministeriet har i forbindelse hermed fundet, at grundlaget for beregningerne af DSB's indtægtsforventninger kunne have været styrket.

120. Trafikministeriet og DSB har ikke anvendt identiske beregningsmetoder i forbindelse med udregningen af indtægtsforudsætningerne. Trafikministeriet har hævdet, at DSB's indtægter har været "teknisk overvurderede", idet de forudsatte indtægter ikke korresponderede med udviklingen i det oplyste antal rejser, hvilket Trafikministeriet var uforstående overfor, idet billetpriser var forudsat konstante, hvorfor en indtægtsstigning nødvendigvis måtte modsvares af en tilsvarende stigning i passagertrafikken.

DSB har på sin side anført over for Trafikministeriet, at der er forskellige måder at beregne indtægter på, og at DSB ikke har været enig i, at der var tale om en teknisk overvurdering af indtægterne i tilbudet.

Trafikministeriet har over for Rigsrevisionen oplyst, at ministeriet i første del af efterkontrollen fandt DSB's indtægter overvurderet i forhold til de trafikprognoser, som fremgik af tilbudet. Forelagt dette oplyste DSB, at man ikke kunne anvende prognoserne til at beregne indtægter. Ministeriet tog denne oplysning til efterretning. Trafikministeriet har efterfølgende lagt vægt på, hvorvidt de effek-

ter i forhold til passagertrafikken, som DSB opererede med, forekom realistiske.

121. Det fremgår af DSB's skrivelse til Trafikministeriet af 12. december 2001, at DSB fandt, at fastlæggelsen af indtægter over så lang en periode ville være præget af mange skøn, hvorfor det afgørende måtte være en vurdering af det samlede niveau for væksten i indtægterne sammenholdt med de tiltag, der skulle gennemføres. DSB's indtægter skulle stige dels som følge af produktforbedringer, dels som følge af en forventning om en generel basisvækst i passagertrafikken.

122. DSB havde som led i argumentationen for, at indtægtsforudsætningerne var realistiske, henvist til 3 andre eksempler på gennemførte forbedringer af lokal-/regionaltrafikken i Danmark og i Sverige, som efter DSB's opfattelse var tilsvarende med de udbudte strækninger. I disse eksempler varierede den årlige vækst og den periode, som væksten havde fordelt sig på. Et eksempel var "Kystpi-len", som i perioden 1990-1995 havde en årlig vækst på 22 %. Et andet eksempel var Lollandsbanen, som havde en årlig vækst på 9 % i perioden 1997-2000, mens et tredje eksempel, Svendborgbanen, i perioden 1998-2000 havde en årlig vækst på 6 %. Til sammenligning opererede DSB med en årlig vækst på 5 %, dog over en længere periode end begge de 2 sidstnævnte eksempler.

Endvidere har DSB over for Trafikministeriet oplyst, at tilbudet var baseret på en forventning om en generel vækst i det samlede marked for persontransport. DSB's indtægtskøn var baseret på, at DSB's markedsandel af den samlede transport øges fra ca. 5 til 6 %, idet det dog skal nævnes, at de nævnte markedsandele i området byggede på et skøn. Dette fandt DSB ikke var en urealistisk målsætning set i lyset af de tiltag, der gøres for at forbedre togbetjeningen.

123. Trafikministeriet har i redegørelsen af 28. december 2001 gjort opmærksom på, at ministeriets efterkontrol især har vedrørt forudsætningen om en generel passagervækst, som ministeriet har fundet optimistisk for de udbudte strækninger.

Endvidere har Trafikministeriet i forbindelse med efterkontrollen fundet DSB's forudsætninger om effekt af køreplansforbedringer optimistisk. Derimod har Trafikministeriet fundet forudsætningen om en effekt af nye tog rimelig, måske endda i underkanten af, hvad der kunne forsvares.

Trafikministeriet gjorde i notat af 17. december 2001 om indtægterne i DSB's tilbud rede for ovenstående betragtninger om indtægterne i DSB's tilbud og kom i den forbindelse med nogle betragtninger i relation til DSB's eksempler på realiseret vækst på andre jernbanestrækninger.

124. Det fremgik af notatet, at effekten af køreplansforbedringer ifølge Trafikministeriet ville forudsætte en bemærkelsesværdig stor efterspørgselsfølsomhed, idet der ud fra normalt forventelige tids- og frekvenselasticiteter kun beregnes en ca. halvt så stor indtægtseffekt af køreplansforbedringerne, som dem DSB havde forudsat. Elasticiteter bruges til at beregne, hvilke effekter forskellige tiltag kan forventes at medføre. Ved at justere elasticiteter kan opereres med både optimistiske skøn, pessimistiske skøn samt forventede/normale skøn.

Det fremgik videre af notatet, at det svenske eksempel på effekten af produktforbedringer ikke havde relevans for DSB's tilbud, da der i det nævnte eksempel var tale om en meget kraftig modernisering af en jernbane, som nærmest havde karakter af en genopretning.

Trafikministeriet konkluderede, at det ikke kunne betragtes som umuligt, at DSB ville kunne opfylde målene, men at en opfyldelse var ret optimistisk og bl.a. afhang af udviklingen i konkurrencesituationen, som DSB var uden indflydelse på.

125. Trafikministeriet har ikke i det pågældende notat forholdt sig eksplicit til effekten af "Gode Tog til Alle" (GTA) eller til DSB's eksempel vedrørende Lollandsbanen, hvor Trafikministeriet blot har konstateret, at indsættelsen af nye tog og udvidelse af frekvensen har haft stor effekt. Det skal i øvrigt nævnes, at DSB over for Trafikministeriet har anført, at effekten af køreplansforbedringer ikke, som ministeriet har anført, er beregnet på grundlag af de samlede indtægter på alle de udbudte jernbanestrækninger, men at effekten er opgjort på grundlag af de samlede

indtægter på de 2 strækninger, hvor køreplansforbedringerne er koncentreret.

Endvidere har Trafikministeriet efter Rigsrevisionens opfattelse ikke forholdt sig eksplicit til DSB's anskuelser vedrørende generel udvikling i markedet for persontransport eller til DSB's forudsætning i forlængelse heraf om at realisere en vækst i markedsandelen fra 5 til 6 %.

126. Trafikministeriet har over for Rigsrevisionen oplyst, at ministeriets konstatering i notatet af 17. december 2001 af den store effekt af indsættelsen af nye tog og øget frekvens på Lollandsbanen anses for en refleksion over DSB's argumentation.

Trafikministeriet har videre oplyst, at ministeriet har anset udtrykket om en stigning i markedsandelen fra 5 til 6 % for at være umuligt at forholde sig til. Da der end ikke er kendskab til togets lokale markedsandel i Midt- og Vestjylland i dag, er det i konsekvens heraf umuligt at forholde sig til et sådant udsagn. Rigsrevisionen skal hertil bemærke, at én af delmålsætningerne med udbudet var at øge markedsandelene for den udbudte trafik, forstået som en generel forøgelse af attraktiviteten af togtrafik i konkurrence og/eller samspil med øvrige transportformer. Det kunne således være hensigtsmæssigt, at ministeriet havde kendskab til markedsandelen for de udbudte strækninger i udgangssituationen.

Trafikministeriet har sammenfattende været af den opfattelse, at ministeriet har forholdt sig til de af DSB oplyste forudsætninger i det omfang, det har været muligt og relevant for bedømmelsen.

127. Trafikministeriet har oplyst, at såfremt ca. halvdelen af DSB's forudsatte stigning i passagerantallet henføres til en generel årlig efterspørgselsudvikling, og halvdelen henføres til en specifik vækst på grund af produktforbedringer, så ville der – forudsat at trafikken med alle transportmidler steg med 2 % p.a. – være tale om, at den specifikke vækst ville føre til, at togets markedsandel steg fra 5 til 6 %. En yderligere forudsætning herfor ville dog være, at der var et stort marked at tage af, og at den forventede vækst – som synes stor i forhold til togtrafikken – ikke fyldte så meget i det samlede trafikbillede.

I øvrigt har Trafikministeriet oplyst, at det af den historiske udvikling fremgik, at det ikke er så enkelt at nå op på sådanne markedsandele, som forudsættes af DSB, idet markedsandelen for den samlede togtrafik på landsplan var faldet fra 5,4 % i 1990 til 5,3 % i 2000.

128. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Trafikministeriets efterkontrol har omfattet effekten af hovedparten af DSB's forskellige produkttiltag, men kan samtidig konstatere, at Trafikministeriet og DSB har baseret beregningerne af indtægter i DSB's tilbud på et forskelligt grundlag. Trafikministeriet har således ikke konsekvent vurderet DSB's indtægtsskøn på de præmisser, DSB selv lagde til grund, hvilket efter Rigsrevisionens opfattelse ville have styrket Trafikministeriets efterkontrol.

c. Trafikministeriets trafikrådgivers indtægtsskøn på baggrund af køreplans- og komfortforbedringer inden for den udbudte trafik

129. Trafikministeriets trafikrådgiver blev den 18. december 2001 anmodet om at sammenfatte sin vurdering af passagervækst og indtægtspotentiale i DSB's tilbud. Rigsrevisionen har fået oplyst, at udarbejdelsen skete på baggrund af en mundtlig henvendelse fra ministeriet, hvorfor der ikke forelå et skriftligt kommissorium eller en skriftlig aftale for Trafikministeriets trafikrådgivers arbejde.

130. Trafikministeriet modtog 21. december 2001 et notat fra Trafikministeriets trafikrådgiver om vurdering af forventet stigning i passagerer for udbudt togtrafik i Midt- og Vestjylland.

Det fremgik af notatet, at ministeriet havde anmodet Trafikministeriets trafikrådgiver om et overslagsmæssigt skøn over de forventede ændringer i passagerefterspørgslen som følge af DSB's køreplansforslag for henholdsvis 2003 og 2005 baseret på de analyser af køreplanerne, som trafikrådgiveren havde gennemført i de foregående 2 måneder samt anden foreliggende viden. Endvidere ønskede ministeriet konsekvensen heraf for passagerindtægten belyst.

Trafikministeriets trafikrådgiver har i notatet anført, at ændringer, som optrådte på det tilstødende jernbanenet, ikke blev medregnet. Endvidere havde Trafikministeriets trafikrådgiver ikke forholdt sig til øvrige forhold, såsom stør-

re ændringer i benzinpriser, elektroniske rejsekort og effekten af GTA. Resultatet af Trafikministeriets trafikrådgivers skøn er gengivet i **tabel 1**.

Tabel 1. Skønnede indtægtsstigninger i DSB's tilbud sammenlignet med indtægtsskøn fra Trafikministeriets trafikrådgiver

	Skønnet indtægtsstigning
	%
DSB, tilbud.....	45
Trafikministeriet, lavt.....	17
Trafikministeriet, centralt.....	22
Trafikministeriet, højt.....	29

Det fremgår af tabellen, at DSB's skønnede indtægtsstigning på 45 % er væsentligt højere end det høje skøn fra Trafikministeriets trafikrådgiver, som viser en skønnet stigning på 29 %. Forskellen mellem DSB's skøn og det høje skøn fra Trafikministeriets trafikrådgiver ville betyde en samlet forskel i indtægten for hele perioden på ca. 120 mio. kr. Trafikministeriets rådgiver anså ikke det høje skøn for et sandsynligt scenario. Trafikministeriets trafikrådgiver gav udtryk for, at selv det centrale skøn, som ville medføre en stigning på 22 %, kunne være vanskeligt at opnå. Forskellen på det centrale skøn og DSB's skøn var på ca. 171 mio. kr. over hele perioden.

Skønnene i Trafikministeriets trafikrådgivers beregninger fremkom bl.a. ved at indlægge forskellige rejsetidselasticiteter, som var udtryk for, hvor stor en effekt der opnås ved køreplansforbedringer. Trafikministeriets trafikrådgiver opererede med en elasticitet på $\div 0,4$ i det centrale skøn, mens der blev opereret med en elasticitet på $\div 1,0$ i Trafikministeriets trafikrådgivers høje skøn. Trafikministeriets trafikrådgiver har anført, at en elasticitet på $\div 1,0$ må vurderes som det numerisk maksimale, og at elasticiteten normalt vil ligge omkring $\div 0,4$, når der er tale om lokal- og regionaltrafik.

Det lave skøn rummede en stigning baseret alene på den generelle vækst. Det centrale skøn rummede en stigning som følge af den generelle vækst kombineret med køreplansforbedringer beregnet med en rejsetidselasticitet på $\div 0,4$ og halv effekt af komfortforbedringer. Trafikministe-

riets trafikrådgivers høje skøn var baseret på den generelle vækst kombineret med køreplansforbedringer beregnet med en rejsetidselasticitet på $\div 1,0$ og fuld effekt af komfortforbedringer.

131. Det fremgår af Trafikministeriets trafikrådgivers notat, at Trafikministeriets trafikrådgivers model ikke rummede en vurdering af samtlige effektskabende tiltag i DSB's tilbud. Det gælder således eksempelvis effekten af GTA. Det fremgår af Trafikministeriets trafikrådgivers notat, at den generelle vækst, som DSB har forventet, direkte indgår i Trafikministeriets trafikrådgivers beregninger, idet Trafikministeriets trafikrådgiver ikke har foretaget en specifik vurdering af denne forudsætning. Trafikministeriets trafikrådgiver har dog anført, at DSB's forudsætning forekommer høj i betragtning af den generelle udvikling i passagertallet i regionaltrafikken i Vestdanmark over de seneste 5 år.

Det fremgår således af Trafikministeriets trafikrådgivers notat, at Trafikministeriets trafikrådgivers skøn for udviklingen i indtægter var væsentligt lavere end DSB's forudsætninger, samt at dette ville have stor betydning for den samlede økonomi i DSB's tilbud.

132. På baggrund af Trafikministeriets trafikrådgivers beregninger og med udgangspunkt i Trafikministeriets efterkontrol i øvrigt vurderede ministeriet den 28. december 2001, at der var en overvejende sandsynlighed for, at DSB's tilbud ville medføre, at DSB's forretningsområde for "udbudt trafik" ikke ville udvise overskud over den samlede kontraktperiode. På den baggrund indstillede Trafikministeriet, at ministeriet som ordregivende myndighed afviste DSB's tilbud af 17. september 2001 på udbudt togtrafik i Midt- og Vestjylland.

133. Rigsrevisionen har forespurgt Trafikministeriet om årsagen til, at Trafikministeriets trafikrådgiver ikke har forholdt sig til alle de tiltag, som ifølge DSB skulle bidrage til at skabe en øget passagertrafik på de udbudte strækninger, herunder effekten af GTA. Trafikministeriet har svaret, at Trafikministeriets trafikrådgiver alene har udtalt sig om forhold, som har kunnet beregnes eller vurderes på baggrund af de af Trafikministeriets trafikrådgiver gennemførte analyser eller firmaets tidligere analyser. Idet

Trafikministeriets trafikrådgiver ikke har analyseret forhold om bl.a. GTA, har man ikke forholdt sig til dem.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at efterkontrollen af indtægtsforudsætningerne i DSB's tilbud kunne have været yderligere styrket, såfremt Trafikministeriet havde anmodet Trafikministeriets trafikrådgiver om at foretage en mere omfattende undersøgelse af DSB's indtægtsforudsætninger, omfattende samtlige "effektskabende" tiltag i DSB's tilbud.

134. Rigsrevisionen har endvidere spurgt Trafikministeriet om årsagen til, at Trafikministeriets trafikrådgivers høje skøn byggede på en stigning som følge af komfortforbedringer, der lå lidt under DSB's skøn, når DSB's skøn i Trafikministeriets efterkontrol angives at være i underkanten af, hvad der kunne forsvares. Trafikministeriet har hertil anført, at ministeriets egen efterkontrol generelt tog udgangspunkt i at lade tvivlen komme DSB til gode, men at Trafikministeriets trafikrådgiver få dage senere afgav sin mere præcise vurdering baseret på den bedst mulige objektive vurdering ud fra foreliggende analyser af effekten af nyt materiel.

135. Rigsrevisionen har efterspurgt, hvilken rejsetidselasticitet der skulle opereres med, såfremt DSB's indtægtsforudsætninger skulle realiseres. Samtidig bad Rigsrevisionen Trafikministeriet om at kommentere den pågældende elasticitet.

Trafikministeriet har efterfølgende over for Rigsrevisionen redegjort for forholdet mellem de enkelte vækstforudsætninger. Afhængigt af antagelserne angående de øvrige vækstforudsætninger samt effekten af nye tog skal rejsetiden forklare en vækst, der med de givne rejsetider i DSB's køreplansoplæg ville forudsætte en rejsetidselasticitet på mellem $\div 2,5$ og $\div 3,2$. Trafikministeriet har hertil anført, at rejsetidselasticitet i denne størrelsesorden er mellem 6 og 9 gange så stor som den rejsetidselasticitet på $\div 0,4$, der normalt regnes med i regional togtrafik.

Trafikministeriet har ikke fundet forhold, som pegede på, at rejsetidselasticiteten i Midt- og Vestjylland skulle afvige positivt fra det normale billede i regionaltrafikken.

136. Rigsrevisionen kan således konstatere, at effekten af DSB's produktspecifikke tiltag skulle være meget højere

end det mest optimistiske bud fra Trafikministeriets trafikrådgiver, såfremt indtægtsforudsætningerne i DSB's tilbud skulle realiseres.

137. Rigsrevisionen har i øvrigt konstateret, at Trafikudvalget har forespurgt trafikministeren om Trafikministeriets trafikrådgivers rolle i forbindelse med efterkontrollen af DSB's tilbud.

Rigsrevisionen har af Trafikministeriet fået oplyst, at Trafikministeriets trafikrådgiver i andre sammenhænge har været anvendt af både Trafikministeriet og DSB, samt at Trafikministeriets trafikrådgiver er en professionel rådgiver med stor ekspertise. Trafikministeriet har oplyst, at ministeriet har stor tillid til Trafikministeriets trafikrådgivers arbejde og har i øvrigt oplyst, at Trafikministeriets trafikrådgiver generelt anvendes som underleverandør af modelbaserede trafikprognoser, ikke bare til Trafikministeriet. Rigsrevisionen har konstateret, at Trafikministeriets trafikrådgiver, forud for efterkontrollen af DSB's tilbud, allerede medvirkede i evalueringen af de indkomne tilbud i forhold til dele af den samlede evalueringsproces. Det var især med udgangspunkt i det arbejde, der var leveret i den forbindelse, at Trafikministeriets trafikrådgiver på kort tid kunne udarbejde indtægtsskøn ud fra DSB's tilbud.

138. Som nævnt skete udarbejdelsen af Trafikministeriets trafikrådgivers vurderinger på baggrund af en telefonisk henvendelse fra Trafikministeriet, og der forelå ikke noget skriftligt kommissorium, aftale eller andet skriftligt materiale, der beskrev opgaven og vilkårene for løsningen heraf. Tilsvarende forhold gjorde sig gældende for Trafikministeriets inddragelse af den økonomiske rådgiver i slutningen af hændelsesforløbet. Rammerne for Trafikministeriets økonomiske rådgiver var alene aftalt mundtligt mellem Trafikministeriet og rådgiveren. Rigsrevisionen finder, at der ved inddragelse af ekstern rådgivning bør foreligge skriftlige aftaler herom, der som minimum specificerer ydelsens omfang. Sådanne aftaler bør foreligge senest på det tidspunkt, hvor en rådgiver påbegynder sit arbejde.

Trafikministeriet har hertil bemærket, at ministeriet har givet et mundtligt kommissorium, som er gengivet indledningsvist i Trafikministeriets trafikrådgivers notat. Det sam-

me gælder kommissoriet for den økonomiske rådgivers arbejde.

Rigsrevisionen skal fortsat bemærke, at der bør foreligge et skriftligt kommissorium, og at dette bør foreligge inden en opgave udføres.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen har bemærket, at DSB's indtægtsforventninger var væsentlig højere end de øvrige operatørers, samt at Trafikministeriet fandt en række af DSB's indtægtsforudsætninger meget optimistiske og næppe sandsynlige. Rigsrevisionen har konstateret, at Trafikministeriets trafikrådgiver har udarbejdet en analyse, som viser, at DSB's indtægtsforudsætninger bygger på meget optimistiske skøn over udviklingen i passagertrafikken. Ministeriets rådgivers centrale skøn, som ifølge rådgiveren i sig selv kunne være vanskeligt at nå, ville medføre indtægter, som ville reducere DSB's indtægter med ca. 171 mio. kr. over kontraktperioden. Trafikrådgiverens høje skøn, som ifølge rådgiveren ikke var et sandsynligt scenarium, var ligeledes mindre end det af DSB forudsatte, og ville medføre et betragteligt underskud over den samlede kontraktperiode, uanset om DSB's omkostninger ville holde sig inden for det budgetterede.

Rigsrevisionen har imidlertid konstateret, at Trafikministeriet og DSB i et vist omfang synes at have "talt forbi hinanden" omkring forudsætningerne for beregningerne. Trafikministeriet har ikke konsekvent vurderet DSB's indtægtskøn på de præmisser, DSB selv lagde til grund, hvilket efter Rigsrevisionens opfattelse ville have styrket Trafikministeriets efterkontrol. Det er endvidere Rigsrevisionens opfattelse, at efterkontrollen af indtægtsforudsætningerne i DSB's tilbud kunne have været yderligere styrket, såfremt Trafikministeriet havde anmodet Trafikministeriets trafikrådgiver om at foretage en mere omfattende undersøgelse af DSB's indtægtsforudsætninger, omfattende samtlige "effektskabende" tiltag i DSB's tilbud. Rigsrevisionen finder det i øvrigt uheldigt, at der ikke forelå et skriftligt kommissorium eller en skriftlig aftale for Trafikministeriets trafikrådgivers arbejde. Det er dog Rigsrevisionens opfattelse, at Trafikministeriet har haft et tilstrækkeligt solidt grundlag for vurderingen af indtægtsforudsætningerne i DSB's tilbud.

Overordnet finder Rigsrevisionen, at Trafikministeriets økonomiske efterkontrol har omfattet de relevante forhold og generelt har fokuseret på de væsentligste forudsætninger, hvilket har givet et solidt grundlag for at vurdere, hvorvidt DSB's tilbud med overvejende sandsynlighed ville give overskud, set over den samlede kontraktperiode, og dermed leve op til betingelserne for DSB's deltagelse i udbudet.

Rigsrevisionen finder således, at Trafikministeriet har haft et velunderbygget grundlag for sin beslutning om at afvise DSB's tilbud.

Rigsrevisionen, den 30. april 2002

Henrik Otbo

/Peder Juhl-Madsen