

Indholdsfortegnelse

1. Konklusioner og sammenfatning	3
2. Conclusions and summary	17
3. Virksomheder og selskaber på trafikområdet.....	31
3.1 Statsligt ejerskab på trafikområdet.....	32
3.2 Virkninger af selskabsdannelser	38
4. Tre danske eksempler.....	41
4.1 Øresundsforbindelsen.....	41
4.2 DSB.....	47
4.3 Nørreport.....	51
5. Udenlandske erfaringer.....	59
5.1 Sverige.....	59
5.2 England	66
5.3 New Zealand	78
Kilder.....	81

1. Konklusioner og sammenfatning

I løbet af 1990'erne er en række opgaver inden for trafikområdet blevet henlagt i offentlige selskaber. Etablering af statslige selskaber på transportområdet er ofte begrundet med ønske om at fremme effektivitet i opgavevaretagelsen og sikre større afstand til det politiske system. Dette skal ses i sammenhæng med EU's politik om etablering af et indre transportmarked, herunder på jernbaneområdet (EF-direktiv 91/440/EØF). Endelig spillede Maastricht-aftalens krav om den offentlige gældssætning også en vis rolle i 1990'erne, idet selskaber kan finansiere investeringer gennem egen låneoptagelse i stedet for via finansloven.

Selskabsdannelserne er i en række tilfælde blevet mødt med skepsis. Der er peget på at selskabsdannelser medfører større lukkethed og mindre mulighed for indsigt og kontrol for Folketing og offentlighed, og at varetagelsen af samfundshensyn og tværgående koordinering svækkes i forhold til selskabernes varetagelse af deres egne mål.

Formålet med denne rapport er at diskutere og belyse effekterne af ændrede organisationsformer på tre hovedspørgsmål: nemlig konsekvenser for effektivitet i opgavevaretagelsen, koordinering og sikring af samfundshensyn og indsigt/parlamentarisk kontrol. Disse spørgsmål søges belyst ud fra erfaringerne fra tre danske eksempler (Øresundsforbindelsen, DSB og Nørreportsagen) og ud fra erfaringer fra Sverige, England og New Zealand.

Konklusioner

Samlet set synes dannelsen af selskaber at have bidraget til øget effektivitet, især fordi de statslige virksomheder har fået klarere rammer og større handlefrihed inden for disse rammer end tilfældet ellers har været. Til gengæld bliver regeringens og myndighedernes rolle i højere grad at koncentrere sig om de overordnede strategiske, koordineringsmæssige og reguleringsmæssige forhold mens det taktiske og operative niveau overlades til selskaberne.

Effektivitet i opgavevaretagelsen. Øget effektivitet kan omfatte forskellige parametre.

F.eks. at reducere omkostningerne, mindske de offentlige subsidier, sikre hurtigere etablering af et anlæg og sikre større passagertilfredshed og passagertilgang:

- Erfaringerne fra Danmark og udlandet, både inden for jernbanedrift og busdrift tyder på at etableringen af selskaber samlet set kan give effektivitetsforbedringer. Effektivitetsforbedringerne er til dels knyttet til introduktion af konkurrence i sektoren, men selskabsdannelser giver også virksomhederne større økonomisk handlefrihed og mulighed for langsigtet planlægning. Samlet forbedrer dette grundlaget for og inciterer til en effektiv planlægning og drift af virksomheden, og til øget fokus på kunder og marked. Den præcise effektivitetsgevinst kan dog ikke opgøres da der i samme periode er sket en generel udvikling i retning af effektiviseringer og decentralisering, herunder også i statslige institutioner der ikke er omdannet til selskaber. For etablering af faste anlæg er det vanskeligt at vurdere om selskaber er mere effektive end traditionelle statslige institutioner. Dels er anlæg som regel enestående og derfor vanskelige at sammenligne indbyrdes, dels er der et stort element af konkurrence selv om statsinstitutioner står for anlæggene, idet de enkelte entrepriser i anlægsprojekter typisk skal udbydes i konkurrence.

- Forretningsmæssig effektivitet kan bedst opnås hvis politisk indblanding i realiseringen af anlægsprojekter og i driften af virksomheder minimeres. Dette fordrer at der fra starten af hersker politisk klarhed om selskabets rammer og mål således at selskabets muligheder for planlægning sikres.
- Realisering af projekter ved hjælp af statsselskaber og ved finansiering gennem låntagning betyder ikke i sig selv at projekterne bliver mere samfundsøkonomisk attraktive end hvis de organiseres som konventionelle statslige projekter, tvært imod kan finansieringsomkostningerne være højere. Kun i det omfang at projekternes realisering og drift bliver mere effektiv, giver en sådan organisering særlige samfundsøkonomiske fordele.
- Privatisering af offentligt ejede selskaber kan i visse tilfælde fremme kortsigtede interesser på bekostning af langsigtede hensyn. Privatiseringen af jernbaneinfrastrukturen i England har eksempelvis samlet haft negative konsekvenser idet infrastrukturselskabet har lagt for lidt vægt på systematisk vedligeholdelse og intern teknisk/faglig ekspertise, mens der har været for stor vægt på aktionærernes kortsigtede interesser.
- Erfaringerne i udlandet viser at når der dereguleres og dannes offentligt og privat ejede selskaber i bus og jernbanesektoren er det vanskeligt at finde samlede mål for effektivitetsudviklingen. Der foreligger ikke samlede opgørelser over sektorernes omkostninger incl. reguleringsomkostninger. Der opgøres kun tal for offentlige tilskud, takster, udviklingen i passagertallet samt visse mål for passagertilfredshed. Der bør samles data for sektorernes samlede omkostninger som muliggør efterfølgende sammenligninger og målinger af effektivitetsforbedringerne.

Koordinering og samfundshensyn. Effektiv drift af jernbaner og andre store systemer stiller store krav til koordinering af de enkelte aktiviteter. Når statsinstitutioner og –virksomheders opgaver opdeles og overdrages til offentligt eller privat ejede selskaber, er det vigtigt at Trafikministeriet sikrer de rette rammer for varetagelse af de tværgående og samfundsmæssige hensyn:

- De statslige selskaber fokuserer på de delopgaver inden for transportsektoren som de er pålagt i medfør af lovgrundlaget. Med det stigende antal aktører, og herunder statslige selskaber, har Trafikministeriet en voksende rolle som den myndighed der skal sikre at de overordnede og tværgående hensyn varetages i beslutningerne og i det daglige samarbejde mellem aktørerne.
- Selskabsdannelser øger behovet for statslig strategisk planlægning. Engelske erfaringer viser at efter en periode hvor en række selskaber dominerede transportsektoren er der de senere år stillet krav om strategisk trafikplanlægning både nationalt og lokalt. Den strategiske planlægning skal sikre at de mange aktører varetager hensynet til sammenhæng i transportsystemet, miljøhensyn og sociale hensyn på landsplan og på lokalt plan, og sikre den tilstrækkelige kvalitet og sikkerhed i transportsystemerne.
- Anlægsprojekter er selvsagt ikke gratis selv om de gennemføres af statslige selskaber og bliver lånefinansieret. Sådanne projekter kan endvidere komme til at belaste statsfinansieringen hvis der indgår subsidier eller hvis staten garanterer for låntagning. Når der udstedes statsgaranti for låntagning opnås der billigere lån. Til gengæld løber staten en risiko for at garantien skal realiseres, idet forskellen mellem lånerenten med og uden statsgaranti netop er et signal om at projektet indebærer en kommerciel risiko. Etable-

ring af selskaber og brug af lånefinansiering gør det ikke mindre væsentligt at foretage omhyggelige samfundsøkonomiske vurderinger af offentlige anlægsprojekter.

- Tværgående koordinering af køreplaner, billetter og information til passagerer kan svækkes som følge af selskabsdannelser og deregulering. Krav til operatører og beføjelser til myndighederne kan imidlertid sikre koordinering og brugervenlighed.

Indsigt og parlamentarisk kontrol. Statslige selskabsdannelser medfører ændringer i de forvaltningsmæssige rammer og betyder at der bliver ændrede vilkår for offentlig indsigt og parlamentarisk kontrol:

- Flere anlægsprojekter gennemføres af selskaber uden statslig finansiering men ved låntagning med statslig garanti. I beslutningsfasen kan selskabskonstruktioner med brugerfinansiering og statslige lånegarantier betyde at de politiske beslutningstagere er mere afslappede om projektets økonomi end ellers, ligesom der kan være en risiko for at anvende for optimistiske forudsætninger mht. trafikprognoser og anlægsbudgetter for at fremme projektet i beslutningsfasen. Konstruktionen betyder nemlig at pengene ikke skal findes i statskassen, men at der kun skal udstedes statsgaranti for selskabets låntagning, og at eventuelle økonomiske problemer først viser sig langt senere.
- Etablering af selskaber i stedet for traditionelle statslige institutioner og virksomheder indebærer begrænsninger i offentlighedens adgang til at indhente informationer. Ligeledes kan selskaberne af forretningsmæssige årsager forventes at have begrænset interesse i at offentliggøre oplysninger om planer, markedsforhold og økonomiske forhold. Det kan derfor være en god ide at myndighederne ved etablering af selskabet stiller krav om at selskabet fremover leverer visse oplysninger som myndighederne har brug for til at løse planlægningsopgaver og lignende.
- Omdannelsen til selskaber kan imidlertid også fremme informationsstrømmen. Typisk omfattes statselskaber af årsregnskabsloven og er dermed forpligtet til at offentliggøre en række oplysninger i regnskabet som statsvirksomheder i øvrigt ikke er forpligtet til. Når der etableres flere selskaber inden for områder der før blev varetaget af en enkelt statslig virksomhed, bliver problemstillinger og interessekonflikter endvidere ofte tydeliggjort af selskaberne og dermed mere synlige. På den måde kan selskabsdannelser bidrage til at bringe centrale problemstillinger og konflikter åbent frem. Dette kan f.eks. være tilfældet inden for jernbaneområdet hvor beslutninger før opdelingen i en række selskaber blev taget internt i DSB, og hvor præmisserne derfor ikke nødvendigvis ville komme til omverdenens kendskab. Offentlighed i forvaltningen og aktindsigt har størst værdi når interesserede i forvejen er opmærksomme på en sag de ønsker mere viden om. Disse virkemidler giver ikke i sig selv viden om myndighedernes aktiviteter.
- Ministerens ansvar kan synes uklart. Ministeren varetager ofte både ejerrollen for de statslige selskaber og har ministeransvaret for de pågældende sektorer eller opgaver. Der kan være problemer med at få begge roller til at fungere på en gennemskuelig og hensigtsmæssig måde, og i visse tilfælde er ejerrollen vanskeligt forenelig med rollen som sektorminister. Risikoen for sammenblanding af interesser har eksempelvis været fremført i forbindelse med udlicitering af trafikken på visse jernbanestrækninger i Jylland.

Sammenfatning

Statsligt ejerskab på trafikområdet

Statslige virksomheder og aktiebesiddelser findes især på trafikområdet, hvor udviklingen af nye organisations- og styreformer er gået stærkt. Der findes forskellige selskabsformer med varierende grader af statsligt ejerskab som indebærer varierende grader af politisk kontrol. I den ene ende af spektret er statsvirksomhederne der er ejet 100% af staten og som i høj grad er underlagt politisk kontrol. I den anden ende er der børsnoterede aktieselskaber som fungerer på markedets præmisser.

Statslige selskaber på trafikområdet, 2001

Selskab	Organisation	Statens ejerskab	Omsætning 2000 (mio. kr)	Antal ansatte
Bornholmstrafikken	Statsvirksomhed	100%	362	500
DSB SV	Selvstændig offentlig virksomhed	100%	7.866	Ca. 10.000
DSB S-tog A/S	Statsejet aktieselskab	100%		
Københavns Havn A/S	Statsejet aktieselskab	100%	339	370
Københavns Lufthavne A/S	Børsnoteret aktieselskab	34%	1.847	1.399
Railion Denmark	Datterselskab af Railion GmbH som er en fusion mellem DSB Vognledning, DB Cargo og Railion Benelux	DSB ejer 2% af aktierne i Railion GmbH.		
SAS AB Group	Børsnoteret svensk aktieselskab.	Den danske stat ejer 14,3% af aktierne, den norske 14,3% og den svenske 21,4%.	41.958	30.939
Scandlines AG	Delvist statsejet aktieselskab.	50% ejes af den danske stat og 50% af Deutsche Bahn AG	3.236	2.793
Sund & Bælt Holding A/S	Statsejet aktieselskab	100%	2.669	210
Ørestads-selskabet I/S	Interessent-selskab	45% ejes af den danske stat og 55% af Københavns Kommune	474	51

De statslige selskaber fordeler sig på en række forskellige varianter, herunder selvstændige offentlige virksomheder, statsejede aktieselskaber og delvist statsejede selskaber hvor ejerskabet deles med andre offentlige instanser i ind- eller udland.

Statsvirksomheder er ejet af staten og styres formelt set af trafikministeren. Går man blot ti år tilbage var dette modellen for offentlige virksomheder. Statsvirksomheder er afhængige af bevillinger på finansloven og kan ikke gå konkurs eller i betalingsstandsning. Virksomhederne skal så vidt muligt balancere økonomisk og kan således ikke akkumulere overskud. For statsvirksomheder gælder både offentlighedsloven, forvaltningsloven og ombudsmandsloven, og virksomhederne er ofte omfattet af relativ stærk styring fra politisk hold.

Selvstændig offentlig virksomhed er en særlig organisationsform, som blev introduceret ved etableringen af Post Danmark. Som styringsform svarer den selvstændige offentlige virksomhed til det statslige aktieselskab – dog er der ingen aktier. Virksomheden kan således agere frit på markedet, optage lån og akkumulere overskud. Der er underlagt årsregnskabsreglerne og kan i princippet gå konkurs. Der afholdes ikke generalforsamlinger, men årlige virksomhedsmøder. De selvstændige offentlige virksomheder er 100% ejet af staten, og det overordnede ansvar ligger hos Trafikministeriet.

I de statslige aktieselskaber besidder den danske stat flertallet af aktierne og har derfor bestemmende indflydelse i selskabet. Fælles for de statslige aktieselskaber er at det overordnede ansvar for selskabet principielt ligger hos bestyrelse og direktion, og ikke hos ministeren, der dog som aktionær som nævnt fortsat har en bestemmende indflydelse. Selskaberne er underlagt årsregnskabsloven og har ret til at akkumulere overskud. De statslige aktieselskaber har også ret til at optage lån. Denne selskabsform var dominerende midt i 1990'erne hvor en række virksomheder blev organiseret som statslige aktieselskaber, herunder blandt andet Scandlines og Combis. Staten har siden afhændet en del af disse selskaber, eller selskaberne er fusioneret med andre parter.

Blandt de frasolgte virksomheder finder man virksomheder som er blevet helt eller delvist solgt til udenlandske parter. Inden for transportområdet har de frasolgte virksomheder været underskudsgivende før salget.

En række af de statslige institutioner og selskaber inden for transportområdet har gennem årene ændret organisationsform og ejerskab. Nedenstående figur illustrerer de organisatoriske ændringer de har undergået i de sidste 10 år.

Selvom aksens kunne antyde at en virksomhed i løbet af en selskabsdannelseproces kommer gennem alle virksomhedstyper, er dette dog ikke tilfældet. Eksempelvis er kun DSB blevet omdannet til selvstændig offentlig virksomhed. Det typiske forløb er at statsvirksomheder bliver omdannet til statslige aktieselskaber. Sidenhen kan de statslige aktier afhændes på børsen eller til parter i ind- og udland.

FIGUR

Centrale overvejelser i forbindelse med selskabsdannelser

Tre forhold er ofte rejst i forbindelse med etablering af selskaber til varetagelse af opgaver der tidligere blev varetaget af etater og andre statslige institutioner. Det drejer sig om:

1. Effektivitet i opgavevaretagelsen: Øget effektivitet i opgavevaretagelsen er ofte et argument for selskabsdannelser. Især to forhold ved selskabsdannelse kan spille ind:

- Øget uafhængighed af det politiske system i den daglige drift og i tilrettelæggelsen af de kommende års aktiviteter. Etablering af statslige selskaber kan være udtryk for et ønske om at give virksomhederne mulighed for at arbejde efter virksomhedsøkonomiske principper, herunder bedre mulighed for at lave flerårige planer og optage lån til finansiering af investeringer uden om finansloven og finanslovsprocessen. Dette forudsætter at det politiske system koncentrerer sig om at etablere rammer og mål for virksomheden i stedet for at involvere sig i det daglige virke.
- Øget konkurrence. Organisering som statsligt selskab kan bidrage til at ruste virksomheden bedre til en fremtidig konkurrencesituation. Den statslige virksomhed kan således få mulighed for at udvikle nye produkter, indgå et strategisk samarbejde med andre parter og øge den økonomiske effektivitet. Samtidig kan faktisk mangel på konkurrence være et argument for at fastholde en høj grad af statsligt ejerskab for at sikre mod misbrug af monopolstilling. Rent praktisk kan konkurrence have forskellige former, f.eks. fri konkurrence eller konkurrence i form af udbud af ydelser i konkurrence, reel konkurrence (de facto) eller blot formel mulighed for konkurrence (de jure), konkurrence inden for samme transportform eller konkurrence mellem transportformer.

2. Samfundshensyn og overordnet koordinering: Når løsning af opgaver overgår til selskaber, er der en risiko for at tværgående hensyn som tidligere blev varetaget af de statslige institutioner, tabes af syne. Statslige selskaber er ofte dannet for at fungere efter virksomhedsøkonomiske principper og arbejde med mere afgrænsede opgaver. Hensyn som går på tværs af arbejdsområderne, f.eks. koordinering af køreplaner og billetter med andre selskaber, sikring af sammenhængende infrastruktur og trafikudbud, sikring af den rette balance mellem investeringer i infrastruktur og rullende materiel, kan ikke forventes varetaget af det enkelte selskab som jo netop kun skal varetage delopgaver. Trafikministeriets overordnede koordinering på tværs af selskaber og delsektorer bliver derfor af voksende betydning når flere og flere opgaver varetages af selskaber.

Det stiller stigende krav om at Trafikministeriet konkretiserer de trafikpolitiske ønsker og målsætninger og udarbejder strategiske planer for de forskellige trafikformer og for infrastrukturen. Herved skabes klarhed om de overordnede rammer for selskabernes aktiviteter.

3. Indsigt og parlamentarisk kontrol. Indsigt og kontrol i forbindelse med statens aktiviteter dækker her over den indsigt og kontrol som udøves af politikere, embedsmænd, interesseorganisationer, borgere og presse. Her er væsentlige elementer: sikring af at politisk fastsatte målsætninger efterleves, at det politiske ansvar er klart placeret, at der er åbenhed i den politiske beslutningsproces og at borgerne inddrages eller får indseende i beslutningerne. I forbindelse med statslige aktiviteter sikres indsigt og parlamentarisk kontrol bl.a. via ministerens ansvar over for Folketinget, og ved at pressen og offentligheden normalt er sikret adgang til information gennem lovgivning om offentlighed i forvaltningen. Ved omdannelse af statsinstitutioner og -virksomheder til selskaber ændres på den ene side mulig-

heden for parlamentarisk kontrol og offentlig indsigt, og på den anden side behovet herfor. På den ene side begrænses eller afskæres de forvaltningsretslige regler om offentlighed, ministerens indgrebskompetence og ombudsmandens kontrol ved selskabsdannelsen. På den anden side reduceres behovet for særlig indsigt og parlamentarisk kontrol måske også ved selskabsdannelsen. Ved fuldstændig privatisering af et selskab forsvinder således både forventningen om og muligheden for særlig parlamentarisk kontrol og offentlig indsigt til fordel for regulering gennem de almindelige regler for virksomhedsudøvelse i form af regnskabslovgivning, konkurrenceregler, forbrugerombudsmand mv.

Erfaringer fra tre danske cases

Nogle af de centrale problemstillinger der er blevet forbundet med offentlige selskabsdannelser er søgt belyst gennem eksempler. Det første eksempel vedrører A/S Øresundsforbindelsen som primært er et anlægsselskab, det andet vedrører DSB som et driftsorienteret selskab og det tredje eksempel omhandler Nørreportsagen som illustrerer samarbejde og konflikter mellem offentlige selskaber. Eksemplerne belyser hver især et eller flere af de tre hovedspørgsmål om effektivitet, koordinering, indsigt og parlamentarisk kontrol.

1. *Øresundsforbindelsen*. Etablering og drift af de dansk-svenske broanlæg blev henlagt til Øresundsbro Konsortiet, som ejes i fællesskab af et dansk statsligt selskab, A/S Øresundsforbindelsen og et svensk statsligt selskab, SVEDAB AB. A/S Øresundsforbindelsen står endvidere for anlæg og drift af de omfattende danske landanlæg som fra broen fører jernbanen 12 km. ind til Hovedbanegården, og motorvejen 9 km. fra broen til tilslutning til motorvejen på Vestamager. Både landanlæg og kyst-til-kyst anlæg finansieres med statsgaranterede lån som skal betales tilbage af kyst-til-kyst anlæggets brugere. Betydningen af organisationsformen varierer gennem projektets faser.

Selskabskonstruktionen med brugerfinansiering og statslige lånegarantier var inde i billedet tidligt i *beslutningsfasen*. Projektets organisering betød at der hverken skulle findes penge i statskassen til kyst-til-kyst anlægget, eller til de omfattende investeringer i jernbane- og motorvejsforbindelserne fra København til lufthavnen. Dette kan have gjort de politiske beslutningstagerne mere interesserede i at medtage de omfattende landanlæg i broprojektet og mindre bekymrede over projektets økonomi end ellers, herunder acceptere en række omfattende justeringer af økonomiberegningerne og kraftige opjusteringer af trafikprognosen umiddelbart før vedtagelsen.

I *anlægsfasen* betød selskabsformen, kombineret med at projektet omfatter to landes regeringer, at der var begrænset politisk indblanding i kyst-til-kyst anlægget. Der fremkom relativt få ændringskrav, projektet blev realiseret effektivt og der var kun begrænsede overskridelser af det oprindelige budget. Landanlægget var et rent dansk anliggende, og her har der været større politisk involvering i projekterings- og anlægsaktiviteterne og relativt store budgetoverskridelser. Fælles for både landanlægget og kyst-til-kyst anlægget er at politiske ændringer og krav, herunder miljøkrav, som hovedregel blot blev taget med i projektet og forudsat finansieret af indtægterne fra brugerne i driftfasen. Således kan ændrede politiske krav til projektudformning og dermed investeringsomfanget, siges at have været ”gratis” for beslutningstagerne da de ikke umiddelbart udløste krav om øgede bevillinger. Konsekvensen af kravene er imidlertid en forøget risiko for at statsgarantien bliver relevant på et senere tidspunkt.

I *driftsfasen* har prognoserne for vejtrafikken vist sig ikke at holde, og der er en stigende risiko for at statens garantistillelse for landanlæggene bliver relevant. I et forsøg på at øge

vejtrafikken og indtægterne herfra indførte Øresundsbro Konsortiet store rabatter for visse brugergrupper, hvilket gav anledning til konflikt mellem Konsortiet på den ene side og regeringen og den politiske følgegruppe på den anden. Konflikterne vedrørte Konsortiets kompetence til at fastsætte takster og rabatter. Den svenske regering udtrykte utilfredshed med at den danske regering blandede sig i takstspørgsmålet, og der hersker således uklarhed om dette ganske centrale spørgsmål. Øresundsbro Konsortiet har efterfølgende udtrykt ønske om at der opnås enighed mellem den danske og svenske regering om hvor kompetencen til takstfastsættelsen ligger.

2. *DSB*. Frem til 1993 var DSB et generaldirektorat der både forvaltede infrastruktur og drev transportvirksomheder for passager og gods på både bane og vej. Gennem de sidste 10 år har DSB bl.a. som konsekvens af EU's krav om det indre transportmarked mv. gennemgået forskellige organisationsændringer og er nu et selvstændigt offentligt operatørselskab. I denne proces er rederivirksomheden, godsvirksomheden samt busvirksomheden blevet udskilt og afhændet, og endelig er infrastrukturen blevet udskilt som statsvirksomheden Banestyrelsen.

Denne udvikling, fra et bredt favnende statsligt generaldirektorat til et relativt selvstændigt statsligt selskab med passagertrafik som primær opgave, er blevet fulgt af væsentlige besparelser og effektiviseringer. DSB besluttede således i 2000 at reducere de administrative omkostninger, og frem til sommeren 2001 gennemførtes et effektiviseringsprogram der fra 2002 vil betyde mere end 30% reduktion af de administrative omkostninger og af antallet af ansatte der varetager administrative opgaver. Der er tilsvarende gennemført effektiviseringsprojekter inden for andre dele af DSB's drift. Samlet set er der således gennem de sidste fem år sket en reduktion i antallet af ansatte i DSB (eksklusiv DSB S-tog A/S) på 15% samtidig med at der er sket en stigning både i passagertrafikken og i kørslen på 20%.

3. *Nørreport sagen*. På Nørreport Station i København mødes S-toget og Regionaltoget med Metroen, og en fodgængertunnel skal give gode forbindelsesmuligheder for passagerne mellem Metroen og toget. Udformningen af tunnelen gav imidlertid anledning til konflikter mellem de involverede offentlige selskaber. Der blev fremsat forslag om en højtliggende tunnel lige under vejbanen som alternativ til den planlagte lavtliggende tunnel under S-togets og regionaltogets spor. Etableringen af passagertunnelen fordrer samarbejde og koordinering mellem to offentligt ejede selskaber, nemlig DSB og Ørestadsselskabet, og statsvirksomheden Banestyrelsen. Endvidere indvolverede sagen Trafikministeriet som ejer eller medejer af flere af de involverede parter og som overordnet koordinator af jernbanesektoren samt endelig Københavns kommune og Hovedstadens Trafikselskab (HT) i visse faser af projektet. På et relativt sent tidspunkt i projekteringen opstod der uenighed om den konkrete udformning af tunnelen, og processen frem til et acceptabelt resultat herefter var kompliceret. Vanskelighederne skyldtes både tekniske problemstillinger og forskelle i de interesser og hensyn de involverede parter skulle/ville varetage:

- *Ørestadsselskabet* foretrak det oprindelige projekt med en lavtliggende tunnel. Dette skyldtes primært at man frygtede at en ændring af projektet til en højtliggende tunnel ville gøre selskabet sårbart over for store eksisterende og nye erstatningskrav (claims) fra entreprenørselskabet Comet. Claims kunne løbe op mod 1 milliard kr. og ville dermed langt overstige de faktiske omkostninger ved at ændre anlægsprojektet på 150-200 mio. kr.
- *DSB og Banestyrelsen* foreslog ændring til en højtliggende tunnel. Der var to primære grunde hertil. Dels forventede man færre gener for togdriften under etableringsfasen. Dels nærede man håb om at en ombygning af Nørreport Station i forbindelse med

etablering af en højtliggende tunnel, kunne bane vejen politisk og finansielt for etablering af et tredje regionaltogsspor gennem røret ved Nørreport. Dette ville kunne give et løft for regionaltrafikken og trafikken på Hovedbanegården det ellers var vanskeligt at få politisk opbakning til.

- *HT* foretrak ændring til en højtliggende tunnel. *HT* havde en begrænset rolle i projektet, men håbede at ombygning af Nørreport kunne indgå i finansiering og realisering af en forbedret udformning af overfladen og busfaciliteterne ved Nørreport Station.

Sagen forløb under stor mediebevågenhed fra sommeren 1999 til januar 2000 og undervejs offentliggjorde de forskellige parter rapporter, undersøgelser og synspunkter. Trafikministeriet spillede en relativt tilbagetrukket rolle frem til årsskiftet, hvilket til gengæld gav plads til en stærk involvering af Folketingets trafikpolitikere i sagen. Forløbet var uigennemskueligt, og udfaldet af sagen syntes set udefra at være ganske usikkert helt frem til januar 2000. Her besluttede trafikministeren at fastholde den oprindelige plan om en lavtliggende tunnel med forskellige tekniske justeringer. På trods af vanskeligheder og konflikter under sagen har de involverede selskaber efterfølgende samarbejdet effektivt og sikret både planmæssig fremdrift i Metroprojektet og høj regularitet i togafviklingen på Nørreport.

Sammenfattende viste sagen at det forhold at flere selskaber var indvolveret i sagen medførte stor offentlighed om problemstillingen, og dermed også offentlig og parlamentarisk indsigt. Endvidere viste den at der er stort behov for en klar og gennemskuelig beslutningsproces i en sådan situation, og at Trafikministeriet har en central opgave med at sikre koordination og varetagelse af de overordnede hensyn.

Erfaringer fra Sverige, England og New Zealand

Der foreligger ikke systematiske vurderinger af selskabsdannelser og privatiseringer på transportområdet med hensyn til effektivitet, koordinering, offentlighedens indsigt og parlamentarisk kontrol i de udvalgte lande. Her præsenteres derfor foreliggende erfaringer fra de tre lande om nogle af disse spørgsmål og fra dele af transportsektoren i forbindelse med selskabsdannelser og privatiseringer.

1. Sverige: Skiftende svenske regeringer har gennem 1990'erne gennemført en politik der overordnet sigter på at effektivisere den offentlige sektor og rendyrke de statslige myndigheders opgaver og roller. Som led heri har staten gennem de sidste 20 år mere end halveret antallet af selskaber med statsligt ejer- eller medejerskabskab. Samtidig hermed er en del tidligere forvaltningsorganer blevet omdannet til selskaber.

- *Anlægsselskaber:* Ved en del anlægsprojekter er der etableret offentlige selskaber hvor der er anvendt alternative finansieringsformer, ofte lånefinansiering i stedet for almindelig finansiering over statsbudgettet. Riksdagens Revisorer har vurderet denne praksis og er noget reserverede over for lånefinansiering og lignende af infrastrukturinvesteringer. Revisorerne har fundet at således finansierede projekter ofte underkastes en meget ringe samfundsøkonomisk vurdering i forhold til de krav som ellers gælder ved projekter finansieret over statsbudgettet. Derfor er der væsentlig risiko for at projekterne medfører samfundsmæssige milliardtab. Revisorerne påpeger endvidere at Riksdagens muligheder for at beslutte nye investeringer bliver begrænset af tilbagebetaling af lånefinansierede projekter. Således er Vägverket og Banverket nødt til at bruge 1/5 af investeringsbudgettet i de kommende år til at betale renter og afdrag på lån for tidligere besluttede investeringer.

- *Jernbanen*: Statens Järnvägar, SJ, blev i 1988 opdelt på en operatørdel, SJ, og en infrastrukturforvalter, Banverket. SJ blev senere, i 2000, omdannet fra statselskab til aktieselskab (100% ejet af staten) og opdelt på 6 selskaber, nemlig et passagertransportselskab, et godstransportselskab samt fire selskaber der forestår stationer, vedligeholdelse og andre støttefunktioner. Jernbanenettet er opdelt i et nationalt net, stamnettet, og et regionalt net, länsnettet. Kørslen på stamnettet forestås så vidt muligt af SJ på markedsmæssige vilkår således at SJ har eneret på al rentabel passagertrafik på stamnettet, mens staten køber trafik på strækninger der ikke er rentable for SJ at drive. Det statslige indkøb af socialt begrundet passagertrafik forestås af den statslige organisation Rikstrafiken. Fra 2000 er der åbnet en vis adgang for andre operatører for kørsel på stamnettet. Kørslen på länsnettet udbydes i konkurrence hvorved en række nye operatører er kommet ind på markedet.

Opdelingen af systemet i mange virksomheder, myndigheder og selskaber gør det vanskeligt at få belyst de samlede omkostninger ved at drive jernbanen og den tilhørende regulering. Der kan dog konstateres effektiviseringseffekter. Således er omkostninger på de konkurrenceudsatte ruter reduceret med 20-30%, og der er introduceret nyt materiel både på länstrafikken og på stamnettet. Til gengæld er der rejst kritik af billetsamarbejde og information ligesom der er rejst kritik af statens tredobbelte rolle som henholdsvis ejer af SJ, ansvarlig for konkurrencen i sektoren og ansvarlig for den overordnede trafikpolitik.

2. *England*: Der har været tradition for statslige virksomheder og statsligt medejerskab i virksomheder i England frem til slutningen af 1970'erne. De konservative regeringer fra 1979 til 1997 gennemførte væsentlige privatiseringer af offentligt ejede virksomheder og introduktion af markedsregulering og konkurrence. Labours overtagelse af regeringsmagten i 1997 har ikke betydet ophævelser af privatiseringer, og regeringen undersøger fortsat mulighederne for privatiseringer af tilbageværende statsejede virksomheder og for at gennemføre Public-Private Partnerships (PPP).

- *Jernbanen*: På baggrund af EUs direktiv fra 1991 om åben adgang til jernbanenettet blev det statslige jernbanemonopol British Rail i 1994 opdelt i en lang række selskaber. Jernbaneselskabet blev opsplittet i et privatiseret infrastrukturselskab, Railtrack, tre udlejnings-selskaber for rullende materiel og seks godsoperatørselskaber som blev udbudt og solgt. Passagerdriften blev udliciteret i 28 koncessioner. Der er ingen subsidiering af godstrafikken mens passagertrafikken fortsat er subsidieret.

Liberaliseringen og den efterfølgende regulering betød faldende offentlige subsidier til passagertrafikken og effektivisering af togdriften. Passagertransporten (passager-km) er steget med 33%, og de stigende indtægter som følge af stigningen i passagertallet har nogenlunde modsvaret faldet i de offentlige subsidier. De samlede forbedringer dækker over væsentlige forskelle mellem de enkelte operatørselskaber. Det voksende passagertal og det øgede trafikudbud har betydet stigende trængselsproblemer i togene og på skinnerne og forringelser i regulariteten som følge af overudnyttelse af det rullende materiel.

Privatiseringen af infrastrukturselskabet Railtrack har været langt mere problematisk end privatisering af operatørdelen. Efter få år resulterede den i en lang række problemer. Herunder manglende planmæssig vedligeholdelse, uenighed mellem selskabet og regulatoren om krav til præstationer og vedligeholdelse, voksende antal skinnebrud som følge af stigende belastning med især godstog, flere togulykker, faldende regularitet for togene og store underskud i selskabet. Som følge heraf blev Railtrack i efteråret 2001 sat under administration, og den fremtidige organisering af infrastrukturen overvejes.

- *Bustransport*: Den engelske bussektor blev liberaliseret i 1980'erne, og de offentligt ejede busselskaber blev opdelt og solgt. Dereguleringen blev fulgt af skærpet konkurrence både inden for lokaltrafikken og fjerntrafikken. Det har betydet reducerede omkostninger samtidig med at de offentlige subsidier er blevet fjernet. Endvidere er der sket tilpasninger af kørselsudbuddet.

Effekterne har imidlertid været helt forskellige for hhv. lokalbusser og fjernbusser. De første 10 år steg taksterne på lokalbusser op mod 20%, udbuddet voksede men blev ganske ukoordineret og dårligere geografisk dækkende, og passagertallet faldt med 28%. Taksterne på fjernbusområdet faldt derimod kraftigt de første år efter dereguleringen, ruterne blev tilpasset og effektiviseret, og passagertallet voksede.

- *Anlægsselskaber og public-private partnerships*: Labour regeringen har fremmet inddragelsen af den private sektor i finansiering og drift af infrastrukturanlæg, og der er gennemført eller indgået kontrakter om 15 trafikprojekter med anlægsudgifter på i alt 90 mia DKK. Det drejer sig om letbane- og metroprojekter, motorvejsprojekter samt jernbaneprojekter, og Trafikministeriet har en række yderligere projekter på vej. Den engelske rigsrevision, National Audit Office, har vurderet brugen af PPP og lånefinansiering af anlægsprojekter og anfører at der kan være konkrete fordele ved at inddrage private virksomheder i projekterne, men at lånefinansiering og privatfinansiering ikke i sig selv reducerer de offentlige udgifter, og at myndighederne ikke bør opfordre til overoptimisme hos investorer, f.eks. gennem udarbejdelse af optimistiske trafikprognoser.

- *Koordinering og planlægning*: Liberaliseringen af jernbane- og bussektoren har gjort det vanskeligere at få koordinering på tværs af selskaber og at sikre den kvalitet og det udbud af kollektiv transport som regeringen ønsker af trafik-, social- og miljøpolitiske årsager. De senere år har regeringen derfor igangsat national strategisk trafikplanlægning og har herunder etableret en strategisk jernbanemyndighed som skal udarbejde og realisere strategiske jernbanepplaner. På lokalt niveau udarbejder de lokale myndigheder ligeledes trafikplaner, herunder kollektive trafikplaner. Til brug for realisering af planerne modtager de lokale myndigheder subsidier fra regeringen. De kan udbyde og subsidiere busruter som ikke er virksomhedsøkonomisk rentable og indgå kvalitetsaftaler med de private busselskaber.

3. *New Zealand*: I New Zealand har jernbanerne i mere end 15 år været fuldstændig privatiserede og afregulerede. Godstransport betyder langt mere end passagertransport og udgør omkring 75% af omsætningen for jernbanen. Jernbanen transporterer ca. 25% af de godsmængder hvor jernbanetransport er et realistisk alternativ.

Fra midten af 1980'erne har man gennemført en række reformer i New Zealand som sigter mod at gøre jernbanedriften mere forretningsorienteret. Frem til 1982 lå tog- og færgetrafikken under en statslig styrelse. Herefter etablerede man statsvirksomheden New Zealand Railways Corporation som i 1990 blev omdannet til aktieselskabet New Zealand Rail Limited, 100% ejet af staten. Selskabet fik overført alle aktiver fra både færger og tognetværk. I 1993 blev New Zealand Rail Limited købt af Tranz Rail Holdings der blandt andet var ejet af forskellige amerikanske transportvirksomheder. Selskabet beholdt i første omgang sit navn, men fra 1995 skiftede det navn til Tranz Rail.

- *Effektivitet*: I perioden 1989-1997 blev jernbanens produktivitet øget væsentligt, men Trans Rail har i de senere år haft relativt dårlig økonomi. Trans Rail har derfor solgt, eller søger at sælge passagerruterne fra og koncentrerer sig om godstransporten. Det drejer sig konkret om langdistancepassagerruterne Tranz Scenic og pendlerruterne Tranz Metro Auckland og Tranz Metro Wellington.

- *Koordinering og samarbejde:* Da jernbanedriften i 1993 blev solgt til private, ser flere det som et udtryk for at det ikke var lykkedes at drive jernbanen på tilfredsstillende vis i statsligt regi. Man ville nu give den private sektor chancen hvilket betød at der ikke fra statslig side blev (eller bliver) fastlagt rammer for det private selskabs ageren. Selskabet er ikke underlagt Public Service forpligtigelser og kan således nedlægge urentable ruter. Der stilles visse minimumskrav til vedligeholdelsen af skinnerne, men da selskabet ejer skinnerne, er det i princippet selskabet selv der bestemmer i hvilken udstrækning det kan betale sig at vedligeholde dem.

2. Conclusions and summary

Throughout the 1990'ies a number of tasks within the transport sector in Denmark was organised or reorganised in the form of publicly owned corporations. Reasons for establishing state corporations included a wish to promote the effectiveness of operation, ensure arm length to the political system, and to honour EU policy and directives on creation of the internal transport market in EU. Further more the requirements on limitations of public debt which were embedded in the Maastricht Treaty played a role in the 1990'ies, as corporations may finance investments through their own borrowing rather than through state budget.

Corporatisation within areas that traditionally have been handled by state institutions and other public organisations has in some cases been met by scepticism. Comments have been raised about lack of transparency and reduced public insight and parliamentary control in corporations, and that corporations tend to focus on their own goals rather than on the needs of society and on the need for co-ordination across the transport sector.

The purpose of this report is to discuss and highlight the effects of new organisational forms in the transport sector in terms of three aspects, namely effects on

- efficiency of operation,
- crosscutting co-ordination and needs of society, and
- Parliamentary control and public insight.

Experience from three Danish cases (the Øresund Bridge, the Danish state railways and the Nørreport station/Copenhagen Metro passenger transit tunnel) and from Sweden, UK and New Zealand are used to examine these three questions.

Conclusions

Organising state enterprises as corporations seems to have contributed to increase efficiency in the operation of the companies. This is mainly because the state corporations have been given clearer framework and objectives, and been given larger freedom of action within these frames. In turn the government and the authorities on their side should focus on strategic, co-ordinating and regulatory issues, whereas the tactical and operational level should be left with the corporations.

Efficiency of operation. Increased efficiency may be measured on more parameters, e.g. reduced costs, reduced public subsidies, expedient implementation of investment projects, and increasing numbers and satisfaction of passengers:

- Experience from Denmark and other countries within the rail and bus sectors indicate that establishing state corporations may help to increase efficiency. Efficiency improvements can be explained if corporations are exposed to competition in the sector and by larger freedom of action and option for long term planning due to independence of the state budget procedure. Thus there will be an option for and an incentive to efficient planning and operation of the company, and to focus on consumers and market. The specific contribution to efficiency improvements from corporatisation can,

however, not be determined as general efficiency improvements have occurred since early 1990's, also in state organisations that have not been turned into corporations. For investment projects it is difficult to assess whether state corporations are more efficient than other state organisations. Large investment projects are often unique and difficult to compare, and subcontracts are normally offered in competition regardless of the organisational set-up.

- Efficiency in the organisation is easier to achieve if political involvement in project implementation or operation is limited, as this allows the organisation to plan for the future. This implies that clear objectives and framework for the corporation must exist from the very start.
- Organising investment projects as state corporations and financing them by loans does not by itself mean that projects become more economically viable, on the contrary borrowing on market terms may increase project financing costs. Only if project implementation and operation becomes more efficient organising projects in such a way offers economic benefits.
- Privatisation of corporations may in some cases promote short-sighted interest on account of long term considerations. Privatisation of the rail infrastructure in the UK has for instance had negative net effects as the privatised infrastructure corporation Railtrack did not ensure adequate maintenance and internal technical expertise but gave high priority to short sighted shareholder interests.
- Experience from other countries shows that it is difficult to find aggregate indicators for efficiency improvements when deregulation and corporatisation takes place in the bus and rail sectors. No aggregate cost figures exists, including costs of regulating the sub sectors, only fragments. Aggregate data needs to be collected to provide an overview of the net effects on quality and efficiency.

Co-ordination and the needs of society. Efficient operation of railway systems and other large systems requires co-ordination of the individual activities. When the tasks of state institutions are split and left to corporations to fulfil it is crucial that the Ministry of Transport ensures co-ordination and implementation of transport policy objectives:

- State corporations focus on those transport sector subtasks that they are instructed to according to their legal basis. With a growing number of actors, including state corporations, the Ministry of Transport assumes an increasingly important role as the authority that ensures co-ordination and ensures that cross cutting considerations are included in decisions and in Cupertino between actors.
- Corporatisation increases the need for strategic transport planning. After a period where corporations have had a dominating role in the transport sector in the UK the government is now requiring strategic planning both at national level and at local and regional level. The strategic planning aim to ensure that the many actors pull in the same direction, i.e. considers the overall functioning of the transport system, considers environmental and social objectives locally and nationally and ensures the necessary quality and safety in the transport systems.

- Investment projects may inflict costs on state budget even if they are financed by loans if projects involve state subsidies or state guaranties. State guaranties on one-hand opens accessed to loans at low interest but on the other hand exposes the state budget to the financials risks of the project. Establishing state corporations and introducing financing through loans does not reduce the need for careful economic and financial assessment of public projects.
- Co-ordination of timetables, tickets and passenger information risk to be weakened when formerly integrated companies are split into several corporations and the sector is deregulation. Requirements to operators and delegation of powers to the authorities may be used to promote co-ordination and passenger consideration.

Parliamentary control and public insight. Introducing state corporations changes the administrative framework and this means that the conditions for parliamentary control and public insight are changed:

- More investment projects are realised by state corporations and financed with loans and state guaranties instead of being financed by the state budget. In the decision phase of the project cycle this organisational set-up (with loan financing and consumer payments) means that the political decision-makers tend to be more relaxed as to the financial and economic viability of the project than if the project was organised as a traditional state project. There is also a larger risk that over optimistic assumptions on traffic prognoses and investment budgets are used to favour the project. The reason is that decision makers will not have to find the money immediately on the state budget, but will only have to issue a state guarantee, and possible financial difficulties will only surface at a later stage.
- Establishing corporations instead of traditional state institutions and companies implies limitations in the public's access to information. Furthermore corporations may be reluctant to publish information about plans and markets for commercial reasons. When establishing corporations it may therefor be advantageous if the authorities at the same time make requirements to the corporations future provision of information to the authorities for planning and regulatory purposes.
- Establishing State Corporation does however not only limit the stream of information. Corporations are covered by legislation on annual accounting, which instruct corporations to publish important financial information. Traditional state companies do not have this obligation. When more corporations now operate on areas which used to be covered by one single state company the different issues and conflicts tend to be brought forward by some of the actors and thus become more transparent. Consequently corporisation may help to bring key problems and conflicts of interest more clearly forward. This could be the case within the railway sector, where decisions used to be taken internally in DSB, and the where the basis for decisions would not necessarily be published. Legal access to information for the public has its main value if the public is aware that an issue or a problem exists – access to information does not necessarily in itself provide that awareness. Corporisation may help to illuminate the existence of issues and problems and thus raise the public awareness.

- The role and responsibility of the minister may seem unclear. The minister often assumes both the role as owner of state corporations and the responsibility of the sector policy. It can be difficult to make both roles work in a transparent and appropriate way, and in some cases the role as owner may conflict with sector policy responsibility

The risk of mixing the interests has for instance been brought forward in the case of the tendering procedure of the passenger rail operation of certain parts of the railway network in Jutland.

Summary

State ownership in the transport sector

State enterprises and shareholding companies are frequent in the transport sector where new organisational forms have developed rapidly. Different forms exist which offer different degrees of political control of the companies. In one end of the scale state companies with 100% state ownership and large political control exist. In the other end market based shareholding companies with larger or smaller state ownership exist, and here the political influence is very limited.

Danish state corporations in the transport sector, 2001

Corporation	Organisation	State ownership	Turnover 2000 (million DKK)	Number of employees
Bornholmstrafikken	State company	100%	362	500
DSB SV	Independent public company	100%	7.866	App. 10.000
DSB S-tog A/S	State owned shareholding company	100%		
Københavns Havn A/S	State owned shareholding company	100%	339	370
Københavns Lufthavne A/S	Public shareholding company	34%	1.847	1.399
Railion Denmark	Subsidiary of Railion GmbH, which is an amalgamation of DSB Vognladning, DB Cargo and Railion Benelux	DSB owns 2% of the shares of Railion GmbH.		
SAS AB Group	Public shareholding company	The Danish state owns 14,3% of the shares, the Norwegian 14,3% and the Swedish 21,4%.	41.958	30.939
Scandlines AG	Partly state owned shareholding company	50% owned by the Danish state and 50% by Deutsche Bahn AG	3.236	2.793
Sund & Bælt Holding A/S	State owned shareholding company	100%	2.669	210
Ørestads-selskabet I/S	Partnership	45% owned by the Danish state and 55% by the municipality of Copenhagen	474	51

State corporations comprises different types:

State companies are owned by the state and formally controlled by the Minister of Transport. Until ten years ago this was the standard set-up for state entities. State companies are dependent on funding through state budget and can in principle not go bankrupt. The companies as far as possible should balance in fiscal terms and should not generate profit. State companies must comply with legislation on public access to information and to the Ombudsmans law and are subject to fairly strong political control.

Independent public companies are organised and regulated almost as state shareholding companies, though without shares. These corporations can act freely on the market, borrow funds and accumulate financial surplus. They are subject to the law of annual accounting and can go bankrupt. The independent public companies are 100% state owned and the ownership lies with the Minister of Transport.

In state owned shareholding companies the state poses the majority of the shares and has decisive powers. The formal responsibility of state owned shareholding companies lies with the board and with the management, and not with the minister. As majority shareholder the minister however poses powers as owner, like other owners of shareholding companies. State shareholding companies are subject to the law of annual accounting and can go bankrupt. These corporations were relatively common in the 1990'ies, when a number of state companies were reorganised as state owned shareholding companies, for instance Scandlines and Combus. Since then the state have sold parts of the shares or have merged with other parties. Within the transport sector those companies that have been sold have been loss making companies.

A number of state institutions and corporations within the transport sector have been reorganised over the years. In the figure below the changes in the organisational set-up during the last 10 years is illustrated.

Even though the axis could indicate that a company does not have to go through all stages in the process of becoming a corporation. For instance DSB went directly from a state company to an independent public company. The typical process end up with a state company becoming a state owned Shareholding Company. This set-up allows for the state to sell the share on the market on a later stage.

FIGUR, ENGELSK

Key issue

Three issues are often raised when corporations are established to deal with tasks that used to be handled by state institutions:

1. Efficiency: Increased efficiency is an important argument for establishing corporations. Particularly two reasons to efficiency improvements can be identified:

- greater independence of the political system in day-to-day operation and in planning of future activities. Establishing state corporations can indicate a wish to allow the company to operate on business principles, including better options for long term planning and access to financial sources outside the state budget and the budget procedure. The political system needs to focus on objectives and framework for the corporation rather than being involved in the daily operation.
- Increased competition. Organised as a corporation the company can be better equipped to meet a future situation with competition. It will be able to develop new products, establish strategic alliances and improve efficiency. At the same time if competition is currently lacking on the market this is an argument to maintain state ownership of the corporation rather than privatise it. Competition may have several forms, e.g. free competition or competition in the form of tendering procedures, real competition (de facto) or just formal option for competition (de jure), competition within each transport mode or between transport modes.

2. Co-ordination and the needs of society: When tasks are split and the handling of these tasks are left to corporations there is a risk that cross cutting considerations which used to be handled by the former state institution is lost. State corporations are often established in order to operate on business principles and work with more limited objectives. Consideration for cross sectoral issues, e.g. co-ordination of timetables and tickets with other companies and other modes, ensuring an adequate infrastructure and transport network, ensuring the right balance between investments in infrastructure and rolling stock are examples on considerations that the individual corporations will not be handling. The Ministry of Transport therefor assumes a growing role and importance in ensuring sector considerations when more tasks are left to more actors and corporations.

Each of the corporations only deals with parts of the total system. The Ministry of Transport therefor needs to deal with those issues that have a cross cutting nature. The ministry needs to specify and clarify the political objectives and prepare strategic plans for the different sub-sectors and for the infrastructure development. This will provide clarity on the overall framework for the corporations and guidance for their planning and operation.

3. Parliamentary control and public insight: This issue covers the insight and control executed by politicians, authorities, NGO's, citizens and the press. Parliamentary control and public insight is needed to ensure that policy objectives and priorities are followed, that the political responsibility is clearly placed, that the political decision process is transparent, and that citizens are involved in the decision process. Insight and control among other things is ensured by the minister's responsibility towards Parliament and by

the access to information for the public and the press according to laws. By turning state institutions and companies into corporations the formal access to information is changed and so is the need for control and access to information. On one hand the parliamentary control is weakened, e.g. the ministers access to information and control is only through his ownership, and the legal access to information according to public management legislation stops. On the other hand the need for special insight and parliamentary control may also be reduced when a corporation takes over. If the corporation is privatised the expectations about public insight and parliamentary control vanish and the regulatory framework is substituted with general legislation on competition, accounting etc.

Experience from three Danish cases

The key issues have been illustrated by three cases, namely A/S Øresundsforbindelsen, which mainly has been an investment corporation, DSB (the Danish State Railways), which mainly is a train operating corporation, and the Nørreport case, which illustrates Cupertino between a number of corporations and institution. Each case illuminates one or more of the three key issues.

1. Øresundsforbindelse. Construction and operation of the fixed link between Sweden and Denmark (the coast-to-coast investments) was left with the Øresundsbro Konsortiet, which is owned by a Danish corporation, A/S Øresundforbindelsen, and a Swedish corporation, SVEDAB AB. Further more the A/S Øresundforbindelsen is responsible for the large Danish onshore investments, which comprises 12 km. railway from the Copenhagen Central Station to the bridge and 9 km. motorway connecting the national motorway system with the bridge. Both the onshore and the coast-to-coast investments are financed by loans with state guaranties and will be repaid by the income from user charges. The consequences of the organisational set-up vary through the phases of the project.

The organisational set-up with user charging and state-guarantied borrowing was taken into account early in *the decision phase*. This meant that no state funding was necessary neither for the coast-to-coast investments, nor to the Danish onshore investments in the rail and motorway, which passes the airport in Kastrup on their way to the bridge. This may have made the political decision makers more acceptant to including the extensive onshore investments and to be less concerned with the economic and financial viability of the project, and have increased the acceptance of a number of significant adjustments in the financial budgets and the traffic prognosis just prior to approval.

In *the construction phase* the organisational set-up and the fact that the project include to countries meant that there was only limited political involvement in the coast-to-coast investment. This meant that there were relatively few requests for changes in the project, an efficient implementation of the project and only limited budget overruns. The onshore investments were pure Danish issues, and here we find relatively large budget overruns. Common for both the coast-to-coast and the onshore investments is that political requests for project alterations, primarily for environmental purposes, have been included in the project and assumed paid for by the income of future user charging. Consequently political requests for changes of the project, and of the total investment costs, could be said to

be more or less free for the decision makers, as such demand did not trigger requirement for additional funding from state. The political requests for project alterations never the less increased project costs and thereby the risk that the states guarantee would be relevant at a later stage of the project.

In *the operational phase* car traffic on the bridge proved to be less than expected and there is increasing risk that the states guarantee for the loans to the Danish onshore investments becomes relevant. In an attempt to increase the road traffic and the income from cars the Øresundsbro Konsortiet introduced large rebates for certain groups, which gave rise to conflicts between the consortium on one side and the Danish government and a Danish political committee on the other. The conflict concerned the competence of the Øresundsbro Konsortiet to set tariffs and rebates. The Swedish government on their side expressed discontent with the Danish government's involvement in tariff issues, leaving the question of competence on this important issue unresolved. The Øresundsbro Konsortiet has subsequently expressed a wish for agreement between the governments in Sweden and Denmark on the question.

2. *DSB*. Until 1993 DSB was a directorate responsible both for rail infrastructure and for passenger and freight operation on rail and road. During the last 10 years DSB have undergone several organisational changes, and the company is now a corporation organised as an independent public company. In this process the shipping company, the freight transport division and the bus company have been sold, and finally the Infrastructure Company has been separated and established as the State Company Banestyrelsen.

This development from a large integrated directorate to a relatively independent state corporation with passenger transport as its primary task has been accompanied by significant efficiency improvements. For instance DSB decided in 2000 to reduce the administrative costs, and during 2001 and 2002 the administrative cost will be reused by more than 30 %. Likewise efficiency improvements have been realised in other parts of DSB's activities. In total efficiency improvements during the last 5 years have resulted in a 15% reduction in the staff and a 20% increase in the numbers of passenger and train km.

3. *The Nørreport case*. On Nørreport station the Subway (S-train) and the regional train meets with the new Metro in Copenhagen, and a passenger tunnel should provide for good transfer of passengers between the train systems. The design of the passenger tunnel gave rise to conflicts between the involved publicly owned corporations. A high tunnel over the S- and regional rail tracks and just beneath the road on the surface was proposed as alternative to the planned low tunnel, which would go under the existing S- and regional rail tracks and connect with these by stairs.

Construction of the tunnel required co-operation between 2 publicly owned corporations, namely DSB and the Ørestadsselskabet, which owns the Metro, and the State Company Banestyrelsen. Further more it involved the Ministry of Transport as owner or co-owner several of the parties and as co-ordinator for the railway sector, and the Municipality of Copenhagen and the regional bus company HT in some phases of the project. Relatively late in the process disagreement about the design of the tunnel came up and the process

of reaching a solution was complicated. The difficulties was due both to technical issues and to defences in the interests of the parties:

- *The Ørestadselskab* preferred the original project with the low tunnel, primarily as the corporation feared that alterations in the project would make the corporation vulnerable towards large existing and new claims from the building contractor Comet. Claims could reach as high as 1 billion DKK and would by far exceed the additional construction costs of 150-200 million DKK that the high tunnel would cause.
- *DSB and Banestyrelsen* suggested the high tunnel. There were two main reasons for this. First the high tunnel was expected to cause less complications to the operation of the S-trains and the regional trains during the construction phase. Secondly DSB and Banestyrelsen hoped that reconstruction of Nørreport could pave the way for political acceptance of establishing a new, third regional rail track through Nørreport, a project which had proved to be difficult to get political acceptance of.
- *HT* preferred the high tunnel. HT had a limited role in the project, but hoped that a reconstruction of Nørreport and the surface at the station could be included in and help financing and realising an improved surface and better bus facilities.

The conflict took place under great media attention from the summer 1999 to January 2000, and in this period the parties published a number of reports and viewpoint. The Ministry of Transport had a fairly low profile until the turn of the year, which left lots of room for involvement of the transport sector politicians in Parliament. The process was confused and the result of the process seemed to be relatively uncertain until January 2000. At that time the Minister of Transport decided to maintain the low tunnel solution with minor adjustments. Even though conflicts had prevailed during the decision process, all parties accepted the decision and effectively mitigated the difficulties that the S-train and the regional train were exposed to during the construction phase.

In general terms the case showed that the involvement of more corporations and actors resulted in large publicity on the issue and consequently also large public and parliamentary insight. Further more it showed that there is a need for a clear and transparent decision making procedure in such a case, and that the Ministry of Transport has a key role in ensuring co-ordination and cross cutting considerations are taken into account.

Experiences from Sweden, the UK and New Zealand

There are no systematic monitoring of the consequences of corporatisation and deregulation within the transport sector with regards to efficiency, co-ordination and parliamentary control in the selected countries. This report presents the available information about some or all of the three issues.

1. Sweden: Different Swedish governments have during the 1990'ies implemented policies that aim to increase efficiency in the public sector and streamline the tasks and roles of the state institutions. To this end the state has more than halved the number of state owned or partly state owned corporations during the last 20 years. At the same time a number of former state administrative institutions have been corporised.

- *Investment corporations:* A number of investment projects have been implemented by public corporations, who have financed the investment by loans in stead of normal fund-

ing by the state budget. The Parliamentary Accountants (Riksdagen Revisorer) have evaluated this method and are quite reserved. The Accountants have found that such projects tend to be less thoroughly assessed prior to decision compared to projects financed by state budget and that this establishes a risk for approving on loss making projects. The Accountants also point out that the future room for Parliament to decide on new investment projects gradually gets limited because of the costs of paying back loans on earlier projects financed by loans. This is illustrated by the fact that the Road directorate and the Rail directorate already by now have to spent 1/5 of their annual investment budget on mortgages on loans for investments already undertaken and financed by loans.

- *Railways*: The Swedish state railways SJ was in 1988 split into a rail operating company, SJ, and a rail infrastructure company, Banverket. SJ was later in 2000 reorganised as a state owned Shareholding Company, and split in 6 corporations. These are a passenger transport corporation, a freight transport corporation, and four corporations handling stations, maintenance and other support functions. The railway infrastructure is split on a national network and a regional network. The operation of the national network is mainly left with SJ, primarily on market conditions but on nonviable lines the state can offer to purchase transport in tendering procedure. The tendering procedure of nonviable traffic is organised by Rikstrafiken. The traffic on the regional network is offered in competition and a number of new operators have established themselves on the regional market.

The splitting of the railways into many companies, authorities and corporations makes it difficult to assess the total cost of running the railways in Sweden, including the costs of regulating the sector. There are however efficiency gains to be traced, for instance the costs of operating those lines that have been exposed to competition in a tendering process have been reduced by 20-30%, and new rolling stock has been introduced both in the national traffic and in the regional traffic. On the downside criticism have been raised on the lack of co-ordination on tickets and passenger information. Criticism has also been arisen on the triple roles of the state as owner of SJ, responsible for introducing competition in the sector and responsible for transport policy formulation and implementation.

2. *The UK*: There has been a long tradition for state corporations and state ownership in corporations in the UK until late 1970'ies. The conservative governments from 1979 to 1997 undertook large-scale privatisation's of publicly owned companies and introduced market based regulation and competition. Labour took over the government in 1997, but has in reality not changed the policy of privatisation's and Public-Private Partnerships (PPP).

- *Railways*: On account of the EU directive about open access to the railway networks in 1991 the railway company was split into a large number of corporations. In 1994 the state railway monopoly British Rail was split into a privatised infrastructure company, Railtrack, three rolling stock companies, and six freight companies, which were sold. The passenger transport was split into 28 concessions, which were offered in competition in a tendering procedure. There are no subsidies in the freight transport, whereas state subsidies prevail in the passenger transport.

Liberalisation and the associated regulation meant reduced state subsidies to passenger traffic and efficiency improvements of the railway operation. Passenger transport in

terms of passenger km. has increased by 33%, and the increase in passenger income has almost netted out the reduction of state subsidies. These net advantages however cover significant differences in the performance of different railway operating companies. The growing number of passengers and increased supply of passenger traffic has caused increasing congestion inside the trains and on the tracks and reduced regularity due to overload on the rolling stock.

Privatisation of the Infrastructure Company Railtrack was much more problematic than the privatisation of the operators. After a few years serious problems arose, including lack of regular maintenance, disagreement between Railtrack and the regulator on performance and maintenance requirements, growing numbers of rail fractures particularly due to the increasing number of freight trains, more train accidents, increasing irregularities for the operators and large financial deficit in Railtrack. In the fall of 2001 Railtrack was put under administration and the future organisation of the company is being considered.

- *Bus sector:* The British bus sector was liberalised in the 1980's and the publicly owned bus companies were split up and sold. Deregulation was followed by strong competition both within local bus transport and within express bus transport. This resulted in reduced costs at the same time as the public subsidies were removed. Furthermore the supply of bus transport was adjusted.

The effects, however, have been very different in local bus transport and in the coach industry. During the first 10 years local bus tariffs increased by 20%, the supply increased but very uncoordinated and with poor geographical coverage, and the number of passengers declined by 28%. On the express busses things were quite opposite. Tariffs were significantly reduced, the network was adjusted and the number of passengers grew.

- *Investment companies and PPP:* The labour government has promoted the involvement of the private sector in financing and operation of infrastructure, and contracts have been signed on 15 transport sector infrastructure projects with total investments of 90 billion DKK. These include light rail and metro projects, motorways and railway projects, and the Ministry of Transport has more projects in the pipeline. The National Accounting Office, NAO, has assessed the use of PPP and loan financing of public projects. NAO state that involvement of the private sector may lead to specific advantages in projects, but that financing by loans not in itself reduces the public sector costs and that the authorities should not encourage over optimism at investors, e.g. by publishing optimistic traffic prognosis.

- *Co-ordination and planning:* Liberalisation of the rail and bus sectors has made it difficult to co-ordinate between companies and to ensure the quality and supply of public transport that the government wish for transport, environmental and social policy reasons. For these reasons the government has launched national strategic transport planning and established the Strategic Rail Authority with the task to develop and implement strategic rail planning. Also local authorities are preparing strategic transport plans including strategic plans for public transport. For implementation of the local strategic plans the local authorities receive subsidies from government to implement the strategic plans. Furthermore they can provide subsidies to non viable lines through a tendering procedure and can enter into quality agreements with private bus companies.

3. *New Zealand*: In New Zealand railways have for more than 15 years been completely privatised and deregulated. Freight transport is the main business area on rail. With a share of 75% of the annual turnover in the rail industry freight is far more important than the passenger transport. Approximately 25% of the potential freight volume potential for rail transportation are actually transported on rails.

Since mid 1980'ies a number of reforms have been carried out in order to make the railway industry more efficient. The rail- and ferry transport used to be organised as a state directorate until the State Company New Zealand Railways Corporation was established in 1982. This was in 1990 reorganised as a state shareholding company, New Zealand Rail Limited, which included both rail and ferry transport and the railway infrastructure as well. In 1993 the corporation with rolling stock, ferries and rail tracks was sold to the private Tranz Rail Holding, which is partly owned by US transport corporations. The corporation changed its name to Tranz Rail in 1995.

- *Efficiency*: The efficiency of the railway sector was improved during the period 1989-1997, but Tranz Rail has had financial difficulties since then. The corporation therefor has sold or is trying to sell all passenger lines and is focusing on freight and on ferries. The passenger routes include the long distance Tranz Scenic routes and the commuter routes Tranz Metro Auckland and Tranz Metro Wellington.

- *Co-ordination and Cupertino*: Privatising the railways in 1993 is mostly seen as acceptance of the inability of the state to run the industry efficient and as a final attempt to try to make the industry survive. Consequently no bindings were put on the decisions and activities of the owners, no public service obligation and the corporation may close routes as it wishes. There are certain minimum safety requirements as to maintenance of the rail tracks, but as Tranz Rail owns the tracks the corporation itself decides on maintenance beyond these minimum requirements.

3. Virksomheder og selskaber på trafikområdet

I sidste halvdel af 1990'erne kom der for alvor gang i selskabsdannelserne på trafikområdet. Tidligere kunne der skelnes meget skarpt mellem offentlige og private virksomheder. I dag er skillelinjen blevet lidt blødere, og flere tidligere offentlige virksomheder befinder sig nu i den grå zone mellem den offentlige og den private sektor. Hovedparten af de offentlige virksomheder på trafikområdet har således været gennem ændringer i organisationsformen – en proces der ser ud til at fortsætte for flere virksomheders vedkommende.

I afsnit 3.1 præsenteres de transportrelaterede virksomheder med helt eller delvist statsligt ejerskab som fandtes inden for trafikområdet ved udgangen af 2001. I præsentationen er virksomhederne opdelt i fem grupper:

- Statsvirksomheder,
- Selvstændige offentlige virksomheder,
- Statslige aktie- og interessentskaber,
- Aktieselskaber med statslig ejerandel,
- Frasolgte selskaber.

Etablering af de statslige selskaber på trafikområdet er blandt andet begrundet i et ønske om at fremme effektivitet i opgavevaretagelsen og sikre større afstand til det politiske system. Etablering af de statslige selskaber skal endvidere ses i sammenhæng med EU's politik om etablering af et indre transportmarked, herunder på jernbaneområdet (Efs direktiv 91/440/EØF). Endelig spillede Maastricht-aftalens krav om den offentlige gældssætning også en vis rolle i 1990'erne idet selskaber kan finansiere investeringer gennem egen låroptagelse i stedet for via finansloven.

Selskabsdannelser er omvendt blevet kritiseret for at medføre større lukkethed og svækkelse af offentlighedens og Folketingets muligheder for indsigt og kontrol. I forlængelse heraf er der også peget på at selskabsdannelser medfører at varetagelsen af samfundshensyn og tværgående koordinering svækkes i forhold til selskabernes varetagelse af egne mål. I afsnit 3.2 diskuteres følgende aspekter ved selskabsdannelser:

- Effektivitet i opgavevaretagelsen,
- Samfundshensyn og overordnet koordinering,
- Indsigt og parlamentarisk kontrol.

Disse dimensioner vil blive inddraget hvor det er relevant i diskussionen af tre cases (Nørreport, DSB og Øresundsbroen) i kapitel 4 og tre landestudier (Storbritannien, Sverige og New Zealand) i kapitel 5.

Offentlige selskabsdannelser findes ikke kun på det statslige område. På det amtslige og kommunale område findes et meget stort antal forskellige selskaber, både inden for transportområdet og inden for andre områder såsom renovation, vandforsyning og energiforsyning. Motiver for og effekter af etablering af amtslige og kommunale selskaber kan på mange felter sammenlignes med de tilsvarende for statslige selskaber, men er ikke belyst i denne rapport. Fokus er udelukkende på statslige selskaber.

3.1 Statsligt ejerskab på trafikområdet

Hovedparten af de statslige virksomheder og aktiebesiddelser er på trafikområdet. Det er også på dette område at udviklingen af nye organisations- og styreformer er gået stærkest. I "Trafikredegørelse 1997" betegner man fra Trafikministeriets side udviklingen inden for ministerområdet som en slags eksperimentarium. Samtidig med at der er kommet nye organisationsformer, er der også blevet afviklet et antal statslige selskaber. I Finansministeriets årlige redegørelse om statslige aktieselskaber er Combust, Københavns Lufthavne og Scandlines således gledet ud af listen siden 1997.

Tabel 3.1: Ejerskabsstruktur på trafikområdet, 2001

Selskab	Organisation	Statens ejerskab	Omsætning mio. kr. (2000)	Antal ansatte
Bornholmstrafikken	Statsvirksomhed	100%	362	500
DSB SV	Selvstændig offentlig virksomhed	100%	7.866 (inkl. S-tog og gods)	6.812
DSB S-tog A/S	Statsejet aktieselskab	100%	825	1.798
Københavns Havn A/S	Statsejet aktieselskab	100%	339	370
Københavns Lufthavne A/S	Børsnoteret aktieselskab	34%	1.847	1.399
Railion Denmark	Datterselskab af Railion GmbH, som er en fusion mellem DSB Vognladning, DB Cargo og Railion Benelux	DSB ejer 2% af aktierne i Railion GmbH.	856 (DSB gods)	1.095 (DSB gods)
SAS AB Group	Børsnoteret svensk aktieselskab.	Den danske stat ejer 14,3% af aktierne, den norske 14,3% og den svenske 21,4%.	41.958	30.939
Scandlines AG	Delvist statsejet aktieselskab.	50% ejes af den danske stat og 50% af Deutsche Bahn AG	3.236	2.793
Sund & Bælt Holding A/S	Statsejet aktieselskab	100%	2.669	210
Ørestadsselskabet I/S	Interessent-selskab	45% ejes af den danske stat og 55% af Københavns Kommune	474	51

Som det fremgår af tabellen findes der en række forskellige ejerskabsformer med varierende grader af statsligt ejerskab, og med varierende grader af politisk kontrol. I den ene ende af spektret er statsvirksomhederne der er ejet 100% af staten og som i høj grad er underlagt politisk kontrol. I den anden ende er de børsnoterede aktieselskaber som fungerer på markedets præmisser. Derimellem findes en række forskellige varianter, herunder de selvstændige offentlige virksomheder og statsejede aktieselskaber der begge ejes af staten. En anden selskabstype er de delvist statsejede selskaber hvor ejerskabet deles med andre offentlige instanser i ind- eller udland.

En række af virksomhederne på trafikområdet har gennemgået hvilke organisatoriske ændringer siden begyndelsen af 1990'erne, hvilket er illustreret i figur 3.1. Selvom aksene kunne antyde at en virksomhed i løbet af en selskabsdannelsesproces kommer gennem alle virksomhedstyper er dette dog ikke tilfældet. Eksempelvis er kun DSB blevet omdannet til en selvstændig offentlig virksomhed. Det typiske forløb er at statsvirksomheder bliver omdannet til statslige aktieselskaber. Senere kan de statslige aktier afhændes på børsen eller til parter i ind- og udland. For en enkelt virksomheds vedkommende er graden af statslig involvering blevet større, nemlig Københavns Havn, der er blevet omdannet fra en selvejende institution til et statsligt aktieselskab.

Statsvirksomheder

Statsvirksomheder er ejet af staten og styres formelt af trafikministeren. Går man blot ti år tilbage, var dette hovedmodellen for offentlige virksomheder. Statsvirksomheder er afhængige af bevillinger på finansloven og kan i princippet ikke gå konkurs. Virksomhederne skal så vidt muligt balancere økonomisk og kan således ikke akkumulere overskud. For statsvirksomheder gælder både offentlighedsloven, forvaltningsloven og ombudsmandsloven med de modifikationer som lovene selv angiver.

I dag er den eneste tilbageværende statsvirksomhed på trafikområdet *BornholmsTrafikken*, som driver færgetrafik til og fra Bornholm. Som statsvirksomhed skal *BornholmsTrafikken* blandt andet tilgodese Bornholms erhvervsliv. Virksomheden driver tre ruter; Rønne - København, Rønne - Ystad og Rønne - Mukran, og er den eneste operatør på disse ruter. De to førstnævnte udføres som offentlig service, det vil sige med statsligt bidrag til finansieringen. Fra EU's side er der givet udtryk for at man ønsker at den del af sejladsen der udføres som offentlig service sendes i udbud, og i december 2001 traf regeringen en principbeslutning herom. På denne baggrund ønsker regeringen at omdanne *BornholmsTrafikken* til et aktieselskab.

Selvstændige offentlige virksomheder

Den selvstændige offentlige virksomhed er en særlig organisationsform som blev brugt første gang ved etableringen af Post Danmark. Som styringsform svarer den selvstændige offentlige virksomhed til det statslige aktieselskab – dog er der ikke nogen aktier.

INDSÆT FIGUR 3.1

Valget af denne styringsform skal også ses i lyset af muligheden for at de tjenestemandsansatte medarbejdere kan blive flyttet med over i den ny virksomhed. En selvstændig offentlig virksomhed kan akkumulere overskud og kan i princippet også gå konkurs. Endvidere afholdes ikke generalforsamlinger, men årlige virksomhedsmøder. En selvstændig offentlig virksomhed er 100% ejet af staten, og det overordnede ansvar ligger hos trafikministeren.

DSB blev med lov nr. 485 af 2. juli 1998 omdannet til en selvstændig offentlig virksomhed fra 1. januar 1999. Denne organisatoriske ændring var én i en lang række organisatoriske ændringer som bl.a. har betydet udskillelse af en række aktiviteter i selvstændige virksomheder og selskaber. I 1993 ophørte DSB med at være et generaldirektorat, og i 1995 blev såvel DSB Rederi som DSB Busser udskilt som selvstændige statslige aktieselskaber. I 1997 blev opgaven med at drive og udvikle den danske jernbaneinfrastruktur flyttet over i en ny organisatorisk enhed, Banestyrelsen.

DSB kører passagertog i hele landet. Frem til 1. januar 2000 havde DSB formelt eneret på al regional- og fjerntrafik med passagerer, men herefter åbnedes der gradvist op for konkurrence. Der skelnes nu mellem to typer passagertrafik, dels forhandlet trafik og dels udbudt trafik. Endvidere kan der drives fri passagertrafikken, men der er endnu ikke eksempler herpå. Den forhandlede trafik køres på grundlag af trafikkontrakter indgået mellem Trafikministeriet og DSB. De gældende kontrakter løber i perioden 2000-2004, og fastlægger de overordnede krav til trafikbetjening og serviceniveau. 15% af passagertrafikken har været i udbud hvor både DSB og andre godkendte jernbanevirksomheder bød. Konkret drejede det sig om togbetjeningen på strækningerne Århus – Struer – Thisted/Skjern samt Århus – Herning – Esbjerg – Tønder. Trafikministeriet modtog fem tilbud på opgaven – fra henholdsvis ARRIVA Danmark A/S, Connex Transport Danmark A/S, DB Regio (Tyskland), Serco Rail (Storbritannien) og DSB. DSB tilbud blev afvist af Trafikministeriet, og ARRIVA vandt udbudet, som effektueres fra 2003. Eventuelle yderligere udbud af togtrafik afventer erfaringerne fra dette første udbud.

Statslige aktie- og interessentskaber

I de egentlige statslige aktieselskaber besidder den danske stat flertallet af aktierne og har derfor bestemmende indflydelse i selskabet. Fælles for de statslige aktieselskaber er at det overordnede ansvar for selskabet ligger hos selskabets bestyrelse og direktion, og ikke hos ministeren. Ministerens indflydelse går formelt gennem bestyrelsen, som ministeren som ejer har mulighed for at udskifte, og via bestyrelsen videre til direktionen. Selskaberne er underlagt årsregnskabsloven og har ret til at akkumulere overskud. De statslige aktieselskaber har også ret til at optage lån. Aktieselskabsformen var dominerende midt i 1990'erne hvor en række virksomheder var organiseret som statslige aktieselskaber, herunder Scandlines og Combust. Staten har siden afhændet disse selskaber eller selskaberne er fusioneret med andre parter.

Sund & Bælt Holding A/S er et 100% statsejet aktieselskab der er moderselskab for A/S Storebælt og A/S Øresund. A/S Storebælt driver og vedligeholder Storebæltsforbindelsen og A/S Øresund, de danske landanlæg til Øresundsforbindelsen. A/S Øresund ejer endvidere 50% af Øresundsbro Konsortiet der driver den faste forbindelse over Øresund. Den faste forbindelse over Storebælt blev vedtaget med lov nr. 380 af 10. juni 1987 der fastlagde at forbindelsen skulle anlægges i to etaper. Togforbindelsen blev indviet i juni 1997, og vejforbindelsen i juni 1998. Den faste forbindelse over Øresund blev vedtaget med en politisk aftale mellem den danske og den svenske regering i marts 1991. Sund & Bælt Holding blev oprettet i 1991 ved lov nr. 590 af 19. august 1991 om anlæg af en fast forbindelse over

Øresund. Øresundsbroen åbnede den 1. juli 2000. For både Storebælts- og Øresundsforbindelsens vedkommende, er der en vis konkurrence fra forskellige færgeruter. Alternativer til Storebæltsforbindelsen er eksempelvis Mols-Liniens ruter Ebeltoft/Århus-Sjællands Odde og Århus-Kalundborg, mens alternativer til Øresundsforbindelsen er Scandlines ruter Helsingør-Helsingborg og København-Malmö.

DSB S-tog A/S har siden 1. januar 1999 haft status som aktieselskab der ejes fuldt og helt af DSB. DSB S-tog kører S-togtrafikken i hovedstadsområdet.

Københavns Havn A/S blev i november 2000 omdannet fra at være en selvejende institution til at være et statsligt aktieselskab med virkning fra 1. november 2000. Lovgrundlaget er lov nr. 474 af 31. maj 2000. I forbindelse med selskabsdannelsen skal havnen betale 1,75 mia. kr. i stiftertilgodehavende til staten. Københavns Havns bestyrelse har anlagt sag mod staten da den ikke mener at staten har ret til at opløse havnen som en selvejende institution. Københavns Havn betjener erhvervstrafikken til København og står for byudvikling af havneområder. Førstnævnte aktivitet er fra 2001 udskilt i et særligt dansk-svensk havneselskab, Copenhagen Malmö Port (CMP), der ejes af Københavns Havn A/S og Malmø Havn AB.

Øvrige aktieselskaber med statslig ejerandel

Staten ejer en del af aktierne i en række selskaber, enten sammen med private investorer eller sammen med forskellige offentlige myndigheder i ind- og/eller udland. Som aktionær med under 50% af aktierne kan ministeren ikke automatisk udøve den eneste bestemmende indflydelse på driften af disse selskaber.

Scandlines er det nuværende navn på den tidligere rederidivision i DSB, som blev omdannet til DSB Rederi A/S i 1995. Selskabsdannelsen blev blandt andet begrundet med at åbningen af de faste forbindelser ville kræve betydelige omstillinger. Aktieselskabsformen ville give rederiet mulighed for at iværksætte nye initiativer og til at konkurrere på lige vilkår med private rederier. I 1998 fusionerede rederiet med det tyske rederi DFO. I dag ejer Trafikministeriet og Deutsche Bahn AG i fællesskab Scandlines. Rederiet sejler imellem Sverige og Danmark, Danmark og Tyskland, Tyskland og Sverige og til Baltikum. Det er et af verdens største færgerederier og langt det største i den vestlige del af Østersøen. På de fleste færgeruter har rederiet ikke direkte konkurrence fra andre rederier.

Ørestadsselskabet er et interessentselskab, som ejes af staten (45%) og Københavns Kommune (55%). Denne fordeling afspejler ejerforholdet på det oprindelige Ørestadsareal. Selskabets lovgrundlag er lov nr. 477 af 24. juni 1992, der også betegnes Ørestadsloven. Ørestadsselskabet udvikler og sælger arealer i Ørestaden og anlægger og udliciterer driften af den nye Metro i København. Ørestadsselskabet bygger Frederiksbergbanen og har sammen med Frederiksberg Kommune dannet Frederiksbergbaneselskabet I/S. Ørestadsselskabet anlægger endvidere Amagerbanen i samarbejde med Københavns Amt som de har dannet Østamagerbaneselskabet I/S sammen med.

Københavns Lufthavne A/S blev i henhold til lov nr. 428 af 13. juni 1990 omdannet fra en statsvirksomhed til et statsejet aktieselskab. Flere hensyn motiverede denne selskabsdannelse, bl.a. ønske om at give lufthavnen øgede frihedsgrader og styrke grundlaget for forretningsmæssig drift. I 1994 solgte staten 25 procent af aktierne i lufthavnene, og i foråret 1996 solgte staten yderligere 24 procent af aktierne. Endelig nedbragte staten i 2000 sin ejerandel yderligere og ejer i dag 33,8% af aktierne i selskabet, mens de øvrige aktier er fordelt på danske og udenlandske investorer.

SAS AB Group er et børsnoteret aktieselskab hvor halvdelen af aktierne ejes af private investorer. Den anden halvdel ejes af den svenske (21,4%), den norske (14,3%) og den danske stat (14,3%).

Frasolgte selskaber

Blandt de frasolgte virksomheder finder man virksomheder som er blevet solgt til udenlandske parter. Inden for transportområdet har de frasolgte virksomheder været under-skudsgivende før salget. Inden for andre områder har der været tale om salg af overskudsgivende virksomheder, eksempelvis Tele Danmark, der blev købt af det amerikanske tele-selskab Ameritech.

DSB Gods – nu Railion. Railion er en transportvirksomhed, der transporterer gods primært på skinner. Railion Denmark er resultat af en fusion mellem det tysk-hollandske Railion og DSB vognladning. DSB Gods var opdelt i to afdelinger, DSB stykgods og DSB vognladning. DSB stykgods, der stod for mindre end en tiendedel af de samlede ton-km, blev solgt til Danske Fragtmænd den 1. august 2000. DSB Vognladning fusionerede med Railion fra 1. januar 2001. Deutsche Bahn ejer 92 procent af aktierne i Railion GmbH, mens det hollandske selskab Nederlandse Spoorwegen ejer seks procent og DSB to procent af aktierne. For den skinnebårne godstrafiks vedkommende blev DSB's eneret ophævet pr. 1. januar 1999, og al godstrafik drives i dag som fri trafik. Udover Railion kører der enkelte mindre godsoperatører på det danske skinnenet, herunder blandt andet Vestbanen og Traxion.

Combus - nu Arriva. I juni 1995 blev DSB Busser A/S stiftet, som et statsejet aktieselskab. Denne selskabsdannelse blev begrundet med at DSB Busser skulle til at konkurrere på lige fod med private vognmænd. Frem til 1. januar 1997 blev ejerskabet varetaget af DSB, og herefter af Trafikministeriets departement. I 1997 skiftede selskabet navn til Combus, og den 1. februar 2001 blev Combus købt af den engelske buskoncern Arriva. Forud lå en meget turbulent periode hvor virksomheden blandt andet fik tilført betydelige statslige tilskud¹.

Sammenfatning

Som det fremgår af ovenstående, findes der en række forskellige selskaber på trafikområdet. Billedet er imidlertid ikke statisk. Hvor det tidligere var selskabsdannelse der var på den politiske dagsorden, er det nu egentlige privatiseringer som er i fokus. I Regeringsgrundlaget 2001 skitseres en række mulige privatiseringer under overskriften mere konkurrence og bedre service. Konkret er der tale om privatiseringer af DONG og Post Danmark. På transportområdet tales der om yderligere liberaliseringer på jernbaneområdet. Endelig anfører regeringen at den hvert år vil vurdere og gennemgå statslige aktieposter med henblik på muligt salg.

¹ Hele Combus sagen er indgående beskrevet i granskningsrapporter af hhv. advokat Poul Heidmann, advokat Per Magid og Rigsrevisionen

3.2 Virkninger af selskabsdannelser

De centrale spørgsmål som søges belyst i denne rapport er konsekvenser af ændrede organisationsformer for hhv. effektivitet i opgavevaretagelsen, koordinering og sikring af samfundshensyn og indsigt/parlamentarisk kontrol. I det følgende diskuteres disse tre problemstillinger.

Effektivitet i opgavevaretagelsen

Ønske om øget effektivitet i opgavevaretagelsen fremhæves ofte i forbindelse med selskabsdannelser. Og med øget effektivitet menes som regel levering af de samme eller flere ydelser med en mindre indsats af ressourcer. Gennem etablering af selskaber kan opgaverne præciseres, og ligeså rammerne for deres løsning. Dette give selskaberne mulighed for at fokusere aktiviteterne og en sådan øget fokusering kan i nogen grad være effektivitetsfremmende.

Etablering af selskaber kan være udtryk for et ønske om at give statslige virksomheder bedre mulighed for at arbejde efter virksomhedsøkonomiske principper, herunder bedre mulighed for at lave flerårige planer og selv optage lån til finansiering af investeringer. En øget uafhængighed af det politiske system vil have betydning både for den daglige drift og for tilrettelæggelsen af de kommende års aktiviteter. Det forudsætter at det politiske system koncentrerer sig om at etablere rammer og mål for virksomheden i stedet for at involvere sig i det daglige virke.

Selskabsdannelser kan også øge virksomhedernes muligheder for at udvikle nye produkter, at indgå strategisk samarbejde med andre parter og at øge den økonomiske effektivitet. Alt sammen elementer der kan have stor betydning hvis virksomheden skal stå stærkt i en fremtidig konkurrencesituation. Selskabsdannelser begrundes således også med at de er en forudsætning for at virksomheden kan klare sig i en fremtidig konkurrencesituation. I den forbindelse er det værd at bemærke at konkurrence ikke er et entydigt begreb. Blandt andet kan drages følgende skillelinjer mellem forskellige dimensioner ved konkurrence:

- *De facto vs. de jure:* Der kan skelnes mellem reel (de facto) konkurrence og muligheden for at der formelt og juridisk er konkurrence (de jure). Hvis et marked ikke er konkurrenceudsat, men potentielle konkurrenter har mulighed for at gå ind på markedet, tales om de såkaldte contestable markets. Ifølge teorien fungerer contestable markets kun hvis der ikke er væsentlige barrierer for ind- og udtræden af markedet. I den helt stringente fortolkning må prisstrukturen ikke ændre sig hvis antallet af aktører på markedet ændrer sig. Eksempelvis er der de facto konkurrence for SAS på nogle flyruter, herunder blandt andet København-Paris og København-London. Derimod er der alene de jure konkurrence på ruter hvor der ikke er andre flyoperatører.
- *Fri vs. udbudt:* Der kan både være tale om fri og udbudt konkurrence. Der er fri konkurrence når enhver konkurrent kan gå ind på markedet på alle tidspunkter. Der er derimod udbudt konkurrence hvis konkurrenter alene tilbydes adgang til markedet på bestemte tidspunkter og vilkår iøvrigt.
- *Med samme transportform – med andre transportformer:* Ofte er der væsentlig forskel på om der er konkurrence fra andre udbydere af det samme transportmiddel, eller fra andre transportformer. Som hovedregel vil andre udbydere af det samme transportmiddel være en stærkere konkurrent da parametre som rejsetid og komfort er de samme.

Et eksempel herpå er flyruten København-Paris hvor SAS og Air France i langt højere grad konkurrerer indbyrdes end med et andet transportmiddel, som f.eks. toget.

Samfundshensyn og overordnet koordinering

Statslige selskaber bør fokusere på de opgaver de er pålagt i medfør af deres lovgrundlag. Det kan eksempelvis være passagertransport med jernbane eller anlæg af infrastruktur. Det indebærer at de enkelte selskaber hver især kun varetager hjørner af de samlede samfundsopgaver i trafiksektoren. Samtidig er de statslige selskaber ofte dannet for at fungere efter virksomhedsøkonomiske principper, og samfundsøkonomiske hensyn er derfor ikke i hovedsædet. En naturlig (om end ikke tilsigtet) konsekvens heraf, er risikoen for at tværgående hensyn som tidligere blev varetaget af de statslige institutioner, tabes af syne. Det bliver derfor afgørende at Trafikministeriet varetager de hensyn som går på tværs af transportens delsektorer og sikrer sammenhæng mellem de enkelte selskabers aktiviteter. Det stiller stigende krav om at Trafikministeriet konkretiserer de trafikpolitiske ønsker og målsætninger og udarbejder strategiske planer for udviklingen af de forskellige trafikformer og af infrastrukturen. Samtidig er sådanne planer med til at skabe klarhed om de overordnede rammer for selskabernes aktiviteter.

Hensyn som går på tværs af arbejdsområderne, f.eks. koordinering af køreplaner og billetter med andre selskaber, sikring af sammenhængende infrastruktur og sikring af den rette balance mellem investeringer i infrastruktur og rullende materiel, kan ikke forventes varetaget af det enkelte selskab. Trafikministeriets overordnede koordinering på tværs af selskaber bliver derfor af voksende betydning når flere og flere opgaver varetages af selskaber.

Ved selskabsdannelser sker der en klarere adskillelse af statens ejer- og myndighedsrolle. Dette har også været fremhævet som en hensigtsmæssig konsekvens af selskabsdannelser. Samtidig er selskabsdannelser med til at redefinere myndighedsrollen. Reguleringen af selskabet får en anden karakter, og der tales i den forbindelse om ”arms-length-regulation”.

Indsigt og parlamentarisk kontrol

Indsigt og parlamentarisk kontrol i forbindelse med statens aktiviteter dækker her over den indsigt og kontrol som udøves af politikere, embedsmænd, interesseorganisationer, borgere og presse. Der indgår heri en række elementer:

- *Parlamentarisk kontrol.* Det første element i parlamentarisk kontrol er at vished for at politisk fastsatte målsætninger efterleves, og at overordnede samfundshensyn varetages.
- *Politisk ansvar.* Det andet element er en klar placering af det politiske ansvar, hvilket kræver at det præciseres under hvilke omstændigheder forskellige aktører har ansvaret.
- *Deltagelse.* Det tredje element er inddragelse af borgerne i beslutningerne i et bestemt område. Den konkrete inddragelse afhænger af de pågældende beslutninger og kendes især fra beslutninger vedr. fysisk planlægning og arealanvendelse, hvor berørte parter inddrages og høres.
- *Gennemsigtighed.* Endelig det fjerde og sidste element, som er gennemsigtighed i den politiske beslutningsproces, eksempelvis i form af information og offentlige høringer.

I forbindelse med traditionel statslig opgavevaretagelse sikres indsigt og parlamentarisk kontrol, bl.a. via ministerens ansvar overfor folketinget, og ved at pressen og offentligheden normalt er sikret adgang til information gennem lovgivningen om aktindsigt og offentlighed i forvaltningen.

Ved omdannelse af statsinstitutioner og -virksomheder til selskaber ændres på den ene side muligheden for parlamentarisk kontrol og offentlig indsigt, og på den anden side behovet herfor. På den ene side begrænses eller afskæres de forvaltningsretslige regler om offentlighed, ministerens indgrebskompetence og ombudsmandens kontrol ved selskabsdannelsen. På den anden side reduceres behovet for særlig indsigt og parlamentarisk kontrol måske også ved selskabsdannelsen. Ved fuldstændig privatisering af et selskab forsvinder således både forventningen om og muligheden for særlig parlamentarisk kontrol og offentlig indsigt til fordel for regulering gennem de almindelige regler for virksomhedsudøvelse i form af regnskabslovgivning, konkurrenceregler, forbrugerombudsmand mv.

4. Tre danske eksempler

Nogle af de centrale problemstillinger der er blevet forbundet med offentlige selskabsdannelser i debatten søges belyst gennem eksempler. Der er udvalgt to eksempler som vedrører henholdsvis et selskab med fokus på anlægsopgaver, et selskab med fokus på driftsopgaver samt et eksempel til belysning af samarbejde mellem flere selskaber.

Det første eksempel vedrører etableringen af den faste forbindelse over Øresund hvor den danske del af etablering og drift blev henlagt til et offentligt ejet selskab, A/S Øresundsforbindelsen. Dette svarer i høj grad til den organisatoriske struktur der valgtes ved etablering af Storebæltsforbindelsen.

Det andet vedrører organiseringen af en mere driftsorienteret opgave i et offentligt ejet selskab, nemlig DSB.

Det tredje vedrører udformningen af visse anlæg på Nørreport station i København i forbindelse med etableringen af Metroen. Eksemplet er valgt for at belyse samarbejde og konflikter i forbindelse med et projekt der involverer en række offentlige selskaber inden for trafikområdet.

4.1 Øresundsforbindelsen

Beslutningsproces og organisering

Beslutningen om en fast forbindelse over Øresund var undervejs i en ti-årig periode fra begyndelsen af 1980'erne, og involverede regeringer og embedsværk, private organisationer og politiske partier i regionen.

I marts 1991 blev der indgået en aftale om den faste forbindelse mellem den svenske og den danske regering, hvori aftaltes at et dansk/svensk konsortium skulle stå for anlæg og drift af forbindelsen, samt at konsortiet skulle være selvfinansierende gennem opkrævning af broafgifter. Der skulle ikke bevilges statslige tilskud til projektet.

En politisk aftale blev efterfølgende (d. 29. april) indgået i Danmark mellem de konservative, Venstre, Socialdemokratiet og Centrumdemokraterne om en fast forbindelse over Øresund hvor etableringen ligeledes forudsattes at ske uden tilførsel af statsmidler¹. I den politiske aftale indgik endvidere at der skulle nedsættes en politisk følgegruppe med repræsentanter fra aftalepartierne. Følgegruppen har ingen formel kompetence, men skal mødes med bestyrelsen for A/S Øresund og diskutere spørgsmål som kan have dansk politisk interesse.

Loven om anlæg af fast forbindelse over Øresund blev fremsat den 2. maj 1991 og vedtaget i uændret form den 19. august 1991.

I regeringsaftalen mellem Danmark og Sverige og i loven er organisationsformen for Øresundsforbindelsen fastlagt. Organisationsformen har til hensigt at sikre en effektiv realisering af projektet og en ligelig fordeling af anlæggets omkostninger og indtægter på de to lande. Organiseringen af projektet er som nævnt ganske parallel til organiseringen af de faste forbindelser over Storebælt, dog med den væsentlige forskel at Øresundsforbindelsen sker i samarbejde mellem to lande. Projektet er organiseret med følgende selskaber:

¹ Beretning om udviklingen i de økonomiske overslag vedrørende Øresundsforbindelsen. De af Folketinget Valgte Statsrevisorer. 12/93, s. 11

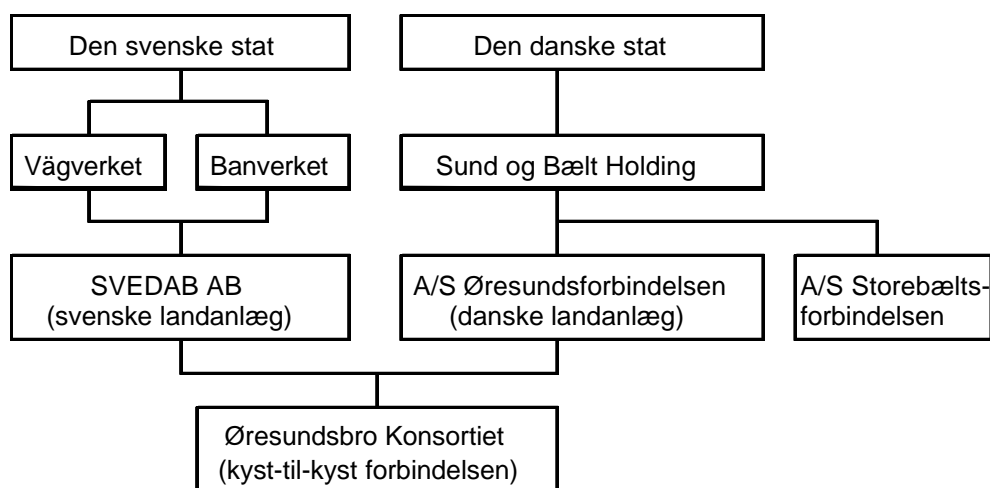
Sund og Bælt Holding A/S: Selskabet ejes af *Trafikministeriet* og omfatter både *A/S Storebælt* og *A/S Øresundsforbindelsen*. Denne organisationsform skulle sikre, at der mellem de enkelte selskaber kunne overføres bygherrerådgivning, således at der kunne drages nytte af fælles viden og undgås opbygning af dobbeltadministration.

A/S Øresundsforbindelsen: *A/S Øresundsforbindelsen* er bygherre for de danske landanlæg, og derudover ejer selskabet halvdel af det dansk-svenske Øresundsbro Konsortiet. *A/S Øresundsforbindelsen* er et statsejet aktieselskab.

SVEDAB AB: *SVEDAB AB* er bygherre for de svenske landanlæg, og derudover ejer selskabet den anden halvdel af det dansk-svenske Øresundsbro Konsortiet. Også *SVEDAB AB* er et statsejet aktieselskab.

Øresundsbro Konsortiet: De to ovennævnte aktieselskaber danner sammen det konsortium der ejer og er bygherre for kyst-til-kyst forbindelsen over Øresund. Konsortiet skulle ifølge loven for fælles regning og som en enhed forestå projektering og anden forberedelse samt finansiering, bygning og drift af *Øresundsforbindelsen*. Konsortiet, der selskabsmæssigt er en særlig juridisk konstruktion, fik en startkapital på 50 mio. danske kroner der blev indskudt af de to nationale selskaber i lige forhold.

Fig. 4.1 Øresundsforbindelsens organisering



Projektets udformning og finansiering

Den faste forbindelse består af tre elementer, nemlig Kyst-til-kyst anlægget, de danske landanlæg samt de svenske landanlæg.

Kyst-til-kyst anlægget forbinder Danmark og Sverige og består af:

- En kunstig halvø på den danske kyst ved Kastrup, 430 m bred og 0,9 km² stor
- En kunstig ø- "Peberholm" - syd for Saltholm,- 4 km lang og 1,3 km² stor
- En sænketunnel på ca. 3,5 km der krydser sejlrenden Drogden mellem den kunstige halvø ved Kastrup og den kunstige ø "Peberholm"
- En bro på ca. 7,8 km,- bestående af en højbro (1092 m) og to tilslutningsbroer fra henholdsvis den kunstige ø (3014 m) og det svenske landfæste (3739 m)
- Et betalingsanlæg med tilhørende toldkontrollfaciliteter på Lernacken

De danske landanlæg består af:

- 12 km lang elektrificeret jernbane fra Øresundskysten til Københavns Hovedbanegård
- 4 km lang godsbane der fører internationale godstog udenom Københavns Hovedbanegård.
- 9 km lang motorvej fra kysten til det eksisterende motorvejsnet på Vestamager.

De svenske landanlæg består af:

- En ny jernbane- og motorvejsforbindelse fra kysten til henholdsvis kontinentalbanen og Ydre Ringvej.
- Om og udbygning af kontinentalbanen i Malmø inkl. 7,5 km støjvolde samt om- og udbygning af Malmø Centralstation

Herudover har den svenske regering efterfølgende besluttet at der skal etableres en seks km lang dobbeltsporet jernbanetunnel der skal forbinde Malmø Centralstation med Øresundsbanen, og en seks km enkeltsporet bane fra Øresundsbanen til Ystadbanen. Anlæggene skal først være færdige i 2007.

Projektets økonomi er opdelt på disse tre komponenter. De to stater har sammen garanteret for låneoptagelsen til etablering af kyst-til-kyst anlægget, mens Sverige og Danmark hver især har garanteret for låneoptagelsen til de respektive landanlæg. Når staterne garanterer for lånene, kan de optages på gunstigere vilkår end ellers. Det skyldes at staterne påtager sig risikoen for at projektet ikke kan tilbagebetale lånene, så risikoen for långiver bliver forsvindende lille. Resultatet er at den del af lånerenten som udgør en risiko-præmie bortfalder, og renten derfor bliver væsentligt lavere. Gevinsten ved at få statsgaranti er således større jo mere risikabelt projektet ser ud for långiverne.

Tilbagebetaling af lånene til kyst-til-kyst anlægget skal ske på grundlag af konsortiets indtægter på 384 mio. kr. (2001 priser) fra Banestyrelsen og Banverket for rådighed over kyst-til-kyst jernbaneforbindelsen, samt indtægter fra afgifter fra vejtrafikken. Disse udgjorde 503 mio. kr. i 2001.

I det omfang der er overskud fra kyst-til-kyst anlægget når årets renter og afdrag er betalt, deles det ligeligt mellem landene. Den danske del af overskuddet bruges, sammen med Banestyrelsens betaling for brug af de danske landanlæg (Kastrup-banen), 82 mio. kr i 2001 priser, til at tilbagebetale de statsgaranterede lån der har finansieret de danske landanlæg.

Det økonomisk grundlag for beslutningen

Ved vedtagelsen af loven om Øresundsforbindelsen forudsattes den at være selvfinansierende. Forventningen om selvfinansiering hvilede på flere centrale forudsætninger om anlægsbudgetterne, prognoser for trafikken over Sundet, jernbaneselskabernes betaling og renteutviklingen. De sidste måneder frem til fremsættelsen af loven i Folketinget i 1991 justerede Trafikministeriet flere gange de økonomiske forudsætninger for projektet, hvilket påvirkede projektets forventede rentabilitet. Nedenstående tabel beskriver de ændringer i Trafikministeriets vurderinger af rentabiliteten som gradvist fra januar til maj bragte et forventet årligt underskud for Danmark på 408 mill. kr. op til et forventet årligt overskud på

50 mio. kr. Dette skyldes især ændringer i forudsætningerne i retning af lavere lånerente, og en opskrivning af antallet af køretøjer der årligt forventedes at benytte forbindelsen fra 2,8 mio. kr. i prognosen fra marts måned, til 3,6 mio. i maj måneds prognose.

Tabel 4.1 Alternative vurderinger af Øresundsforbindelsens budgetresultater

Budgetresultat i mio. kr pr. år	Notat af 8. januar 1991	Notat af 11. februar 1991	Notat af 18. marts 1991	Notat af maj 1991	Forslag til anlægslov 2. maj 1991
Overskud:					
Dansk andel af kyst-til-kyst anlæg	-135	120	131	230	225
Danske landanlæg	-273	-147	-171	-175	-175
Resultat i alt	-408	-27	-40	55	50
Forudsat tilbagebetalingstid	30	40	30	30	30

Kilde: Beretning om udviklingen i de økonomiske overslag vedrørende Øresundsforbindelsen. De af Folketinget Valgte Statsrevisorer. 12/93, s.18

Anlægsfasen

Byggeriet af kyst-til-kyst anlægget er gået godt både tidsmæssigt og økonomisk. Der blev valgt en udførelsesmæssigt fornuftig anlægsudformning, og der blev indgået incitamentskontrakter med entreprenører som medvirkede til en rettidig gennemførelse af projektet. Budgettet er vokset i begrænset omfang fra 11,7 mia. kr. (1990-priser) ved lovens vedtagelse, til 14,7 ved projektets afslutning, svarende til 25% overskridelse. Hovedårsagen til overskridelsen kan findes i ændrede politiske krav til projektet, herunder krav om miljømæssig 0-løsning for vandgennemstrømning i Sundet. Dette krav kan ses som det politiske svar på en omfattende miljøhøring og -vurdering¹ af projektet i Danmark og Sverige 1992-94. Ud over tillægskrav om især miljøforhold har den politiske indblanding i anlægsfasen været begrænset. Dette skyldes sandsynligvis at projektet gennemføres i samarbejde mellem Danmark og Sverige, og den politiske indflydelse derfor begrænses. I Sverige er der endvidere tradition for mindre politisk indblanding i statslige selskabers virke og større vægt på sådanne selskabers autonomi og forretningsmæssigt ansvarlige drift.

Byggeriet af landanlæggene i Danmark har derimod været et rent dansk anliggende, gennemført af A/S Øresundsforbindelsen. Her har der været stærkere politisk involvering i projektet undervejs, med overdækningen af motorvejen ved Tårnby som det mest synlige resultat. Der blev endvidere stillet krav om forbedringer i udformningen af stationen ved Kastrup lufthavn. Der blev tale om relativt store budgetoverskridelser, idet det oprindelige budget ved lovens vedtagelse på 3,2 mia. kr. (1990-priser) blev overskredet med 68% og endte i 5,4 mia. kr. Overskridelserne kan forklares ved en kombination af en betydelig underbudgettering af bane- og vejanlæggene og projektændringer.

¹ Sagen omfattede i Sverige udtalelser eller afgørelser fra Koncessionsnämnen, et internationalt ekspertpanel og Vattendomstolen

Driftsfasen

Den faste forbindelse blev taget i brug 1. juli 2000. De hidtidige erfaringer viser at trafikprognosen fra vedtagelsen af loven var for optimistisk, idet der i 2001 kun kørte 2,95 mio. køretøjer over forbindelsen mod prognosens 3,6 mio. Derimod rejste flere med tog end forventet, men dette forbedrer ikke broens økonomi da indtægterne fra jernbanen er uafhængige af antallet af rejsende. Samlet er effekten derfor væsentligt lavere indtægter til det dansk-svenske konsortium. Til gengæld har renten udviklet sig endnu mere gunstigt end forventet således at finansieringsomkostningerne er lavere end forventet. Da finansieringsomkostningerne udgør ca. 80% af de samlede årlige udgifter, har dette betydet at omkostningerne også er reduceret væsentligt i forhold til det forventede således at det samlede resultat for 2001 forventes at svare til budgettet.

De lavere trafiktal sammen med de højere anlægsomkostninger for især landanlæggene betyder, at tilbagebetalingen af lånene til landanlæggene forlænges kraftigt. Mens der fortsat regnes med ca. 30 års tilbagebetalingstid på kyst-til-kyst anlægget, regnes med 60 år eller mere for landanlæggene.

I et forsøg på at forøge antallet af køretøjer gennemførte Konsortiet i begyndelsen af 2001 en rabatordning som væsentligt reducerede taksten for kørende der benytter forbindelsen flere gange, og som bruger Brobizz betalingsenheden. Selvom den dansk-svenske regeringsaftale fastslår at Konsortiet fastsætter taksten, er kompetencen begrænset idet en tilfølsprotokol fastslår at taksterne skal fastlægges med udgangspunkt i niveauet for færgetaksterne ved Helsingør-Helsingborg.

Danske politikere anfægtede ved indførelsen af rabatordningen Konsortiets kompetence til at fastsætte taksterne, hvilket medførte en del uoverensstemmelser mellem Konsortiet og den svenske regering på den ene side, og den danske regering på den anden side. Dette skyldes den tidligere nævnte forskel på den danske og den svenske tradition for hvor meget det politiske system involverer sig i statslige selskabers virksomhed. Den svenske regering sætter således sin lid til at Konsortiet søger at fastsætte taksterne ud fra markedsmæssige og virksomhedsmæssige betragtninger. Baggrunden for de danske trafikpolitikeres indblanding er bl.a. bekymring for at en sænkning af priserne for overfarten på Øresund indirekte vil kunne få konsekvenser for taksterne på Storebælt og påvirke økonomien i Storebæltsforbindelsen samt økonomien i flere færgeforbindelser.

Konklusioner

Effektivitet

Den valgte organisationsform har sammen med den begrænsede politiske indblanding i kyst-til-kyst anlægget betydet relativt få ændringskrav til kyst-til-kyst projektet. Ændringerne har primært vedrørt miljøforhold, hvilket har givet Konsortiet gode muligheder for at realisere projektet som planlagt og med begrænsede overskridelser af det oprindelige budget.

Landanlægget har været et rent dansk anliggende, hvilket har givet større adgang for politisk involvering i projekterings- og anlægsaktiviteterne. Der har da også været større projektændringer, og de relativt store budgetoverskridelser kan delvist henregnes til politiske krav og ændringer heri.

Indsigt, parlamentarisk kontrol og samfundshensyn

Her må sondres mellem de forskellige faser i forbindelsens historie: beslutningsfasen, anlægsfasen og driftsfasen.

Beslutningsfasen: Selskabskonstruktionen med brugerfinansiering og statslige lånegarantier var inde i billedet tidligt i beslutningsprocessen. Dette forhold kan have betydet at de politiske aftaleparter har set projektet som en mulighed for at få etableret jernbane- og motorvejsforbindelser til lufthavnen uden at skulle finde penge til det på finansloven, og at de har haft en mere afslappet holdning til realismen i projektets økonomi end ellers. Konstruktionen betød at pengene ikke skulle findes i statskassen men at der skulle udstedes statsgaranti for selskabets låntagning, og at eventuelle økonomiske problemer for statskassen først ville vise sig senere. Dette kan have gjort de politiske beslutningstagere mindre bekymrede omkring projektets ringe økonomi, herunder acceptere de omfattende justeringer af økonomiberegningerne og kraftige opjusteringer af trafikprognosen umiddelbart før vedtagelsen. Erfaringerne tyder på at der ikke var grundlag for den kraftige opjustering af trafikprognosen. De lavere indtægter fra brugere af broen betyder at tilbagebetalingen af lån til landanlæggene vil være længere, og at der er en større risiko for at statens garanti-stillelse for landanlæggene kan føre til statslige udgifter.

Anlægsfasen: Ved de krav om ændringer og udvidelser i anlægget som er rejst fra politisk side (f.eks. miljømæssig 0-løsning og overdækning af motorvejen ved Tårnby) er der ikke sket modsvarende forøgelse af statslige bidrag (i form af finanslovbevillinger) til projektet. Generelt er skærpede krav og andre ændringer blot blevet taget med i projektet, og finansieringen af anlægsændringer er forudsat at ske via indtægterne i driften. I forbindelse med nogle af de fordyrende anlægskrav vedrørende stationen i Kastrup lufthavn, gav den daværende trafikminister dog A/S Øresundsforbindelsen ret til at søge en delvis finansiering af meromkostningerne gennem salg af de arealer som den kunstige halvø ved Kastrup ville skabe, indtægter der senere er realiseret.

I det store og hele kan skærpede politiske krav til projektudformning, og dermed øgede investeringer, siges at være "gratis" for beslutningstagerne da de ikke umiddelbart udløser krav om øgede bevillinger. Konsekvensen af kravene er imidlertid en forøget risiko for at statsgarantien aktualiseres. Med opsplitningen på tre separate garantier vil skærpede krav til kyst-til-kyst anlægget således primært øge risikoen for at statsgarantien på landanlægget fører til udgifter for staten.

Driftsfasen: Konflikterne omkring Øresundsbro Konsortiets kompetence til at fastsætte takster og indføre rabatter, medførte at konsortiets danske næstformand valgte at gå af, og klargør at ministeren og den politiske følgegruppe har mulighed for at påvirke selskabets beslutninger. Dette giver regeringen og Folketing mulighed for en vis kontrol og mulighed for at kunne inddrage bredere trafikpolitiske hensyn, eksempelvis hensynet til Storebæltsforbindelsen og færgedriften over Øresund. Omvendt vanskeliggør denne upræcise politiske kontrol at Konsortiet kan føre den virksomhedsstrategi som bedst tjener selskabets isolerede formål, nemlig i dette tilfælde at sikre det bedste mulige indtægtsgrundlag. Rent praktisk kan en del af konflikten dog også skyldes at Konsortiet ikke orienterede Trafikministeriet og den politiske følgegruppe tilstrækkelig godt om den udvidede rabatordning og dennes virkninger og konsekvenser. Den svenske regering udtrykte utilfredshed med at den danske regering blandede sig i takstspørgsmålet, og Øresundsbro Konsortiet har efterfølgende udtrykt ønske om at der opnås enighed mellem Danmark og Sverige om hvor kompetencen til takstfastsættelsen ligger.

4.2 DSB

Udviklingen i DSB's organisering

Frem til 1993 var DSB både en statsvirksomhed, hvis hovedaktivitet var jernbanetrafik, og et departement (generaldirektorat) i Trafikministeriet. Ved lov nr. 917 af 8. december 1993 blev den departementale status ændret således at de departementale opgaver blev overført til Trafikministeriets departement, og stillingsbetegnelsen for DSB's øverste chef ændret fra generaldirektør til administrerende direktør. Sigtet med ændringen var at undgå at DSB varetog en dobbeltfunktion (som statsvirksomhed og departement) som på visse områder gav uklarhed omkring opgavefordeling mellem Trafikministeriets departement og DSB. Ændringen af styrelsesloven indebar endvidere en tydeliggørelse af at DSB skulle opfattes og drives som en forretningsmæssig virksomhed, bl.a. som led i implementeringen af EF's direktiv om udvikling af Fællesskabets jernbaner (91/440/EØF). Direktivet fastsatte bestemmelser om adskillelse mellem staten og jernbaneselskaberne, om regnskabsmæssig adskillelse mellem infrastrukturforvalteren og operatører samt om adgangen til jernbanetransportmarkedet for internationale sammenslutninger af jernbanevirksomhed og selskaber der driver kombineret trafik.

I 1993 oprettede DSB en infrastrukturvirksomhed, DSB bane, hvori man samlede de dele af DSB der varetog vedligeholdelse og udbygning af den faste infrastruktur samt styring af jernbanetrafikken, og gennemførte en regnskabsmæssig adskillelse fra det øvrige DSB.

I slutningen af 1994 indgik regeringen, Venstre og de Konservative en aftale som fastlagde rammerne for DSB's økonomi i perioden 1995-98, og som skulle sikre DSB den fornødne frihedsgrad til at udføre de driftsmæssige opgaver på et forretningsmæssigt grundlag. I de følgende år blev gennemført økonomisk adskillelse af trafikvirksomheden og infrastrukturen, og DSB fik en bestyrelse. I 1995 blev DSB's rederiaktivitet og busaktiviteter udskilt i separate virksomheder, og i efteråret 1996 vedtog bestyrelsen en økonomisk genopretningsplan for DSB der indeholdt skærpede krav til økonomistyring, effektivitet og rationaliseringer i alle dele af DSB.

Den økonomiske adskillelse af jernbanedrift og -infrastruktur der var påbegyndt i 1995, blev realiseret 1. januar 1997¹ hvor infrastrukturen blev skilt ud i statsvirksomheden Banestyrelsen. Herved blev det i princippet muligt at stille jernbaneinfrastrukturen til rådighed for alle jernbanevirksomheder på en ikke-diskriminerende måde. Samme år blev ejerskabet til Combis (tidligere DSB Busser) endvidere overdraget fra DSB til Trafikministeriets departement.

Den 1. januar 1999 ændrede DSB status fra statsvirksomhed til selvstændig offentlig virksomhed². Samtidig blev DSB S-tog omdannet til et aktieselskab (DSB S-tog A/S), 100% ejet af DSB. I 2000 DSB gods udskilt, idet DSB stykgods blev solgt og DSB vognladning blev fusioneret med det tysk-hollandske Railion.

Selv om DSB fortsat er statsejet giver organsieringen som selvstændigt offentligt selskab en anden rollefordeling mellem det politisk-administrative system og DSB. DSB's og statens formue er adskilt, bestyrelsen og direktion skal agere på aktieselskabsretlige betingelser, betaling og betingelserne for DSB's ydelser til staten og anvendelse af infrastrukturen skal fastlægges i kontrakter.

¹ Lov nr. 1230 af 27/12 1996

² Lov om den selvstændige offentlige virksomhed DSB og om DSB S-tog A/S

DSB fik endvidere mulighed for at lånefinansiere investeringer idet investeringer som overstiger 100 mio. kr. dog skal forelægges Folketingets Finansudvalg til godkendelse. Hensigten¹ med omdannelsen af DSB fra en statsvirksomhed til en selvstændig offentlig virksomhed er at fremme en forretnings- og kundeorientering, og at præcisere beføjelserne for bestyrelsen af DSB på den ene side, og trafikministeren som ejer af virksomheden på den anden side idet reglerne i aktieselskabsloven m.v. i væsentlig grad følges. Endelig medførte omlægningen at DSB blev underlagt årsregnskabsloven således at årets faktiske forbrug af økonomiske ressourcer, herunder afskrivninger på togmateriel m.v., belyses i regnskabet. Dette øger gennemsigtigheden omkring virksomhedens økonomiske stilling, DSB sidestilles med konkurrenter organiseret i selskabsform, og omlægningen letter kontraktstyring af den trafik, der udføres som offentlig service.

Når der er valgt en organisering som statselskab i stedet for eksempelvis statsligt aktieselskab, er det for at bevare indsigt og kontrol med virksomhedens dispositioner da den indtager en dominerende position på jernbaneområdet, og da:

- den største del af DSB's aktiviteter indtil videre ville bestå i at udføre passagertrafik med et betydeligt tilskud fra staten, og på grundlag af en kontrakt der er forhandlet og ikke afprøvet på markedet gennem et udbud.
- DSB i henhold til forslag til lov om jernbanevirksomhed m.v. skulle varetage en række særlige opgaver som følge af den dominerende stilling som virksomheden har på jernbaneområdet i Danmark, og
- det forudsættes at DSB, i det omfang trafikministeren bestemmer det, stiller rullende materiel til rådighed for den trafik, udført som offentlig service, der bringes i udbud. DSB varetager desuden rollen som ejer og forvalter af stationer og kombiterminaler som er fælles interesse for alle jernbanevirksomheder og staten.

Trafikkontrakter og udbud

Kontrakter: Fra 1999 blev finansieringen af DSB's passagertrafik ændret. Tidligere var DSB pålagt en pligt til at befordre passagerer, og underskuddet fra driften blev dækket over finansloven. Fra 1999 køber Trafikministeriet trafik fra DSB efter kontrakter som nærmere angiver hvor meget trafik DSB skal levere, og på hvilke vilkår. Trafikkontrakterne omfatter den trafik der udføres som en offentlig service over for brugerne, det vil sige på ikke-kommercielle vilkår. Der indgås kontrakt for S-togtrafikken og for fjern- og regionaltogtrafikken hvor de overordnede krav til trafikbetjening og serviceniveau fastlægges.

Trafikministeriets budget for perioden 2000-2003 udgør ca. 2,9-3,0 milliarder kr./år til køb af ca. 42 mio. km. kilometer fjern- og regionaltogtrafik pr. år. Langt hovedparten går til DSB, men køb hos andre operatører efter udbud skal også ske inden for denne ramme. Der er i kontrakten med DSB nærmere angivet minimumskravene til DSB's trafikbetjening. Således forudsættes mindst 90% af alle fjern- og regionaltog at være rettidige (dvs. højst fem minutter forsinkede), ellers skal der betales bøder til Trafikministeriet².

Trafikministeriet køber også S-togtrafik efter kontrakt. Budgettet for køb af S-togtrafik fra DSB S-tog A/S er voksende fra 0,5 til 1 mia. kr/år for køb af ca. 16 mio. togkm i perioden 2000-2003. Også i de kontrakter der vedrører S-togs driften, er det nærmere angivet under hvilke vilkår DSB S-tog A/S skal udføre driften, f.eks. hvad angår frekvens, stands-

¹ Jvnf. bemærkninger til lovforslaget (LSF 85).

² Bøderne kan maksimalt udgøre 20 mio. kr. om året.

ningssteder, passagervilkår m.m. DSB S-tog A/S forpligter sig i kontrakten til at mindst 95% af alle S-tog skal være rettidige (dvs. højst 2 min. forsinkede), og også her er der sanktionsmuligheder i form af bøder¹.

Udbud af trafik: Lov om jernbanevirksomhed m.v. gav Trafikministeren mulighed for at udbyde nogle af disse kontrakter om passagertrafik i licitation, og intentionen i loven var at op til 15% af trafikken skulle udbydes i licitation inden 2003. For at skabe reel mulighed for konkurrence kan trafikministeren pålægge DSB – mod fuld omkostningsdækning – at stille rullende materiel (togsæt, lokomotiver vogne, m.v.) til rådighed for udbudsforretninger vedrørende passagertrafik, udført som offentlig service. I 2001 blev seks togstrækninger i Jylland, svarende til 15% af DSB's aktiviteter indenfor regional- og intercitytrafikken, udbudt i konkurrence for en 8-årig periode med henblik på overtagelse fra 2003. Fem virksomheder bød på drift af strækningerne, nemlig DSB, Arriva (England), Connex (Frankrig), Deutsche Bahn og Serco Rail (England). DSB afgav det billigste tilbud med et ønske om et årligt kontraktbetaling på ca. 80 mio. kr., hvilket var mere end en halvering af det hidtidige kontraktbetaling fra staten. Tilbuddet blev afvist af Trafikministeren som værende useriøst, og blandt de restende tilbud blev Arrivas valgt som det billigste med et krav om en årlig betaling på 156 mill. kr/år.

Den 1. januar 1999 blev der i overensstemmelse med EU's direktiver givet adgang for alle jernbanevirksomheder til at søge om infrastrukturkapacitet på statens jernbaneinfrastruktur til udførelse af godstrafik. Desuden gælder det mere generelt at infrastrukturen for så vidt angår "fri passagertrafik" fra 1. januar 2000 blev åbnet således at jernbanevirksomheder har adgang til at få tog indplaceret hvis der er plads på skinnerne. Der er endnu ikke eksempler på sådan fri trafik. Erfaringerne fra England, hvor der i en årrække har eksisteret lignende muligheder, viser at der næppe foreløbigt skal forventes efterspørgsel efter fri passagertrafik fra nye eller konkurrerende operatører i større omfang.

Effektivisering af DSB's opgavevaretagelse

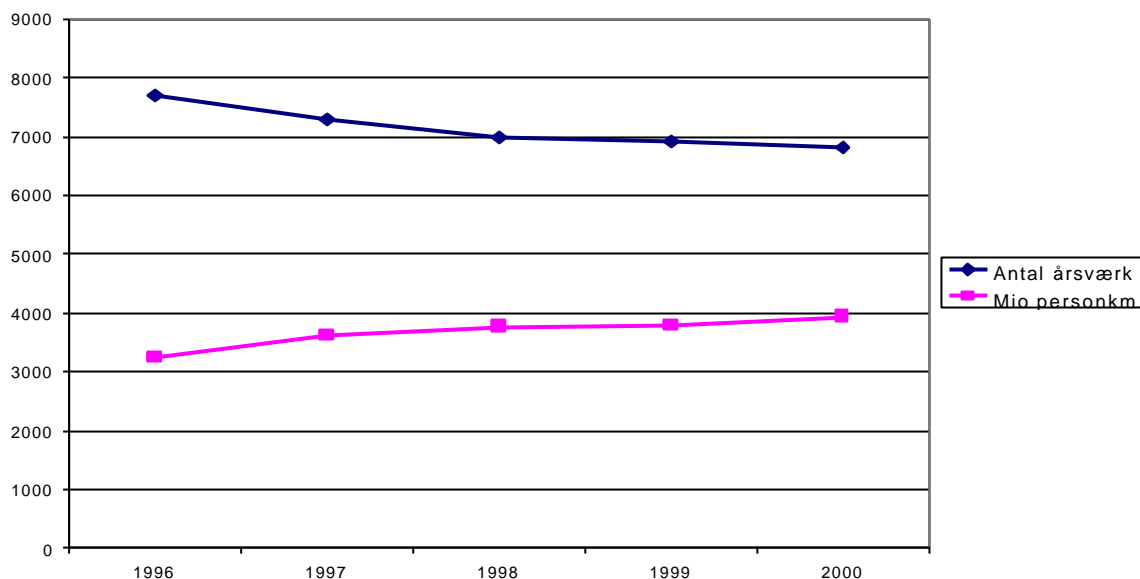
Der er i de senere år sket væsentlige økonomiske besparelser og effektiviseringer i DSB. DSB's ledelse besluttede således i 2000 at reducere de administrative omkostninger med 30% gennem et flerårigt projekt. De administrative opgaver omfatter ca. 2000 fuldtidsbeskæftigede i selskabet, og frem til sommeren 2001 gennemførtes et effektiviseringsprogram der fra 2002 betyder mere end 30% reduktion af de administrative omkostninger og af antallet af de ansatte der varetager administrative opgaver².

Der er tilsvarende gennemført effektiviseringsprojekter inden for andre dele af DSB's drift. Samlet set er der således gennem de sidste fem år sket en reduktion i antallet af ansatte i DSB (eksklusiv DSB S-tog A/S) på 15% samtidig med at der er sket en stigning både i passagertrafikken og i kørslen på 20% i samme periode.

¹ Bøderne for DSB S-tog A/S kan maksimalt udgøre 10 mio. kr. om året.

² DSB Årsrapport 2000, maj 2001 samt DSB Halvårsregnskab 2001

Fig. 4.2 Passagertransport og antal ansatte i DSB (eksklusiv S-tog)



Kilde: DSB årsrapport 2000

Produktivitetsstigningen i DSB's Intercity- og regionaltrafik gennem de sidste fem år illustreres af at antallet af passagerkm. produceret pr. ansat pr. år er steget fra 0,4 mio. til næsten 0,6 mio. Samme effektivitetsudvikling kan dog ikke genfindes i S-togsdelen, hvor der i perioden har været svagt faldende antal passagerer mens personaleindsatsen er øget svagt. På godsområdet kan konstateres en fordobling af godsmængden pr. ansat fra 1996 til 2000.

Koordinering af jernbaneopgaver

Drift: Med opdelingen af DSB i en operatørvirksomhed og en infrastrukturenhed og tildelingen af 15% af passagertrafikken til Arriva, er der nu flere aktører i sektoren end tidligere og dermed behov for koordinering på tværs af virksomheder og selskaber.

Køreplanlægningen sker i praksis via et samarbejde mellem operatørselskaberne (både på passager- og godsområdet). Et koordineret køreplanoplæg fremsendes til Banestyrelsen som på baggrund heraf tildeler operatørerne den nødvendige skinnekapacitet (kanaler). Koordineringen mellem selskaberne af deres ønsker til køreplanlægningen er på frivillig basis og betyder at der ikke er konstateret væsentlige vanskeligheder som følge af opdelingen af DSB, og af at der allerede nu er flere operatører på området. Formelt er der sikret prioritet til den del af trafikken som betragtes som offentlig service og som sker ved kontrakt med Trafikministeriet. DSB, og i fremtiden Arriva, fremsender deres kanalansøgninger til Banestyrelsen via Trafikministeriet som attesterer at der er tale om offentlig service, og derved giver den forrang i forhold til godstrafikken og den frie passagertrafik i det omfang der er en sådan.

På billetområdet er der etableret et større samarbejde mellem DSB og de forskellige regionale trafikselskaber om at forenkle billetsystemet, etablere fælles billetter på tværs af både selskaber og transportformer (bus og tog) og udvikle et landsdækkende elektronisk billetkort.

Opdelingen af selskabet kan have betydning for tilrettelæggelsen af vedligeholdelsesarbejder på sporene idet Banestyrelsen naturligt vil fokusere på hvorledes sporarbejder mest hensigtsmæssigt afvikles set fra Banestyrelsens side. DSB vil fokusere på at undgå forstyrrelser af togdriften snarere end på om tilrettelæggelsen af sporarbejdet i sig selv er hensigtsmæssig. Dette kan betyde at flere sporarbejder gennemføres i dagtimerne med tilhørende gener for togtrafikken end da begge virksomheder var integrerede.

Investeringer: Med udskillelsen af infrastrukturdelen vil DSB ikke naturligt etablere det samlede grundlag for prioriteringen mellem drift og infrastruktur. Herunder prioriteringen mellem investeringer i rullende materiel og i infrastruktur. En sådan prioritering er fortsat aktuell da staten fortsat bidrager til både drift og infrastruktur i sektoren selv om DSB er blevet et selskab. DSB har således fået større frihed til at foretage investeringer i rullende materiel mv., men har dog ikke samme frihedsgrad som et privat selskab. Selskabet er fortsat underlagt politisk styring idet investeringer på over 100 mio. kr. skal forelægges Folketingets finansudvalg, ligesom trafikministeren som ejer kan ændre de fremtidige kontraktforhold i forhold til hvad der er stillet i udsigt for perioden frem til 2004 i kontrakten.

Der har været eksempler på at opdelingen har gjort det vanskeligere at etablere det nødvendige overblik til brug for prioritering af indsatsen på jernbaneanrådet¹. Selv om DSB's primære interesse ligger på operatørsiden, betyder opdelingen dog ikke at DSB ikke har interesse for infrastrukturen. En velfungerende infrastruktur er en forudsætning for DSB's virksomhed, og DSB har eksempelvis tilbudt at nedsætte kontraktbetalingen de kommende år til at finansiere forbedringer af jernbaneinfrastrukturen. Trafikministeriet har dog kun delvist fået mulighed for at bevare pengene inden for området.

Som følge af opdelingen af DSB spiller Trafikministeriet således en meget central rolle med at sikre den rette balance i prioriteringen af indsatsen for henholdsvis drift og infrastruktur i jernbanen på tværs af selskaberne. Selskabsdannelsen af DSB indebærer at Trafikministeriet har fået en større opgave med at vurdere jernbanens samlede behov og etablere det strategiske grundlag som virksomhederne i sektoren kan agere ud fra.

4.3 Nørreport

Problemstillingen

På Nørreport Station mødes Københavns Metro med S-toget og regionaltoget. En passagertunnel skal sikre gode fysiske rammer for at passagererne kan skifte mellem Metroen og jernbanen. En række offentlige selskaber/institutioner arbejder sammen for at sikre en sådan fornuftig sammenkobling, men på et relativt sent tidspunkt i projekteringen opstod der imidlertid uenighed om den konkrete udformning af tunnelen, og processen frem til et acceptabelt resultat herefter var kompliceret. Vanskelighederne skyldtes både tekniske problemstillinger og forskelle i de interesser og hensyn de involverede parter skulle varetage.

De involverede parter

Etablering af passagertunnelen fordrede samarbejde og koordinering mellem to offentligt ejede selskaber. Nemlig DSB og Ørestadsselskabet samt én statsvirksomhed, Banestyrelsen. Endvidere involverede sagen Trafikministeriet som ejer eller medejer af flere af de in-

¹ Som eksempel kan peges på at Banestyrelsens investeringsplaner for København-Ringsted og DSB's "Gode tog til alle" i 1998-99 gav modstridende indtryk af hvilke investeringsbehov der var mest påtrængende og afspejlede uenighed om hvorledes infrastrukturen burde forbedres.

volverede parter samt som overordnet koordinator af jernbanesektoren. Endelig var Københavns Kommune og Hovedstadens Trafikselskab HT også inddraget i visse faser af forløbet.

Ørestadsselskabet I/S blev oprettet i marts 1993 på baggrund af loven om Ørestaden. Loven klargjorde at Finansministeriet sammen med Københavns Kommune stiftede et selskab hvis hovedformål dels var at anlægge og drive en bybane i København, og dels at udvikle en helhedsplan for Ørestaden. Københavns Kommune ejer 55%, og staten 45% af selskabet.

De tekniske løsningsforslag

Der blev fremsat to hovedforslag for etablering af passageradgang mellem de to stationsanlæg. Næmlig en lavtliggende og en højtliggende passagertransfertunnel mellem de to stationsanlæg.

1. Den oprindelige løsning: en lavtliggende tunnel

Efter beslutningen om etablering af en metro i København udarbejdede HT, DSB og Ørestadsselskabet i fællesskab et tillæg til Kollektiv Trafikplan 1993 herom. Tillægget behandlede bl.a. omstigningsforholdene mellem metrostationen og S-tog- og regionaltog perronerne ved Nørreport, og de involverede parter pegede på en lavtliggende tunnelloøsning. Den lavtliggende tunnelloøsning omfatter en gangtunnel fra Metrostationen ind under S-tog og regionaltog sporene hvorfra der etableres adgang op til perronerne. Andre løsningsmodeller var blevet overvejet, men blev ikke fundet bedre eller lettere at gennemføre.

Den lavtliggende tunnel lå til grund for Ørestadsselskabets projektudbud i 1995 hvor COMET blev valgt som entreprenør. Udbudsmaterialet fastlagde ikke i detaljer hvorledes en række tekniske forhold skulle løses, eksempelvis den konkrete udgravning til stationerne m.m. Dette skyldtes at valget af tekniske løsninger var en del af udbuddet og konkurrencevilkårene. Tilsvarende var der en vis fleksibilitet lagt ind om dimensionerne af stationsanlægget da disse ikke nødvendigvis kunne adskilles fra tilbudsgivernes valg af tekniske løsninger.

I foråret 1999 blev COMET opmærksom på at jordforholdene omkring Nørreport var mere komplicerede end først antaget. Et porøst vandførende sandlag under Nørreport var vanskeligt at bore i da vand og sand kunne strømme væk under byggeriet og dermed forårsage skader på Nørreport og de omkringliggende bygninger. Løsningen på dette problem var, at man kunne nedfryse det problematiske jordlag før der blev boret. Den mest simple fryseteknik fik man ved hjælp af lodrette fryserør der bores ned oppefra og ned gennem sporene.

I slutningen af juni 1999 fremlagde COMET en detailplan for projektet ved brug af den lodrette nedfrysningsteknik. Den samlede anlægsperiode ville være 24 måneder, hvoraf de første fire måneder og de sidste tre forudsatte en delvis spærring af perronen på Nørreport S-togs station. Planen forudsatte endvidere, at der i visse perioder ville blive lagt beslag på sporene, hvilket betød otte timers sporspærringer i disse perioder. DSB afviste dette forslag med henvisning til COMET's kontrakt, hvoraf fremgik at COMET kun havde fået tildelt 3½-4 timers sporspærring.

DSB anmodede herefter om et løsningsforslag som ikke lagde beslag på sporene. Dette fremlagde COMET i starten af august 1999 hvor en ny nedfrysningsteknik blev foreslået, nemlig en såkaldt vandret nedfrysning af jordlaget. Denne fryseteknik medførte at den samlede anlægsperiode ville blive udvidet fra 24 til 30 måneder, og at den delvise afspær-

ring af perronen blev udvidet til de første seks måneder samt fortsat de tre måneder sidst i forløbet.

DSB fandt den delvise afspærring af perronen uacceptabel da man vurderede at det ville have for store konsekvenser, især for regulariteten af togdriften.

2. Det alternative forslag: en højtliggende tunnel

På baggrund af de gener som etableringen af den lavtliggende transfertunnelen ville påføre driften af S-toget, fandt DSB at det ville blive svært at betjene S-togsstationen i anlægsperioden, og at det kunne blive nødvendigt at lukke Nørreport i ni måneder af hensyn til trafikafviklingen på det øvrige net og passagerernes sikkerhed. Derudover udtrykte DSB bekymring for tab af passagerer samt passagerindtægter som følge af anlægget. DSB foreslog i stedet etablering af en højtliggende transfertunnel, som skulle føres over S-togssporene og regionaltogssporene og under vejbanen. Samtidig foreslog DSB at en højtliggende tunnel blev kombineret med udvidelse af regionaltogssporene fra Hovedbanegården gennem Nørreport til Østerport med et tredje spor.

Banestyrelsen vurderede efterfølgende at man teknisk set kunne nøjes med at hæve vejbanen med 25 cm, og at de direkte meromkostninger for en sådan løsning ville være ca. 100-150 mio. kr. Derudover fandt Banestyrelsens at denne løsning ikke ville tage længere tid at gennemføre end en dybtliggende tunnel. Udover den højtliggende tunnel indeholdt Banestyrelsens projekt også et tredje regionaltogspor.

Fordele og ulemper for parterne

De to løsninger indebar forskellige fordele og ulemper for de involverede parter:

- *Ørestadsselskabet:* Selskabet foretrak at opretholde det oprindelige projekt med en lavtliggende tunnel af hensyn til den mest hensigtsmæssige passagerafvikling, og især af økonomiske grunde, selv om undergrundsforholdene viste sig mere komplicerede end forventet. Selskabet frygtede at en ændring af projektet fra en lavtliggende til en højtliggende tunnel ville gøre selskabet sårbart over for store erstatningskrav, claims, fra entreprenørselskabet Comet. Claimsene kunne løbe op mod 1 milliard kr. og dermed langt overstige de faktiske omkostninger ved at ændre anlægsprojektet.

Erfaringsmæssigt spiller claims og fortolkninger af kontrakter og skyldsspørgsmål en stor rolle, især i store anlægsprojekter der udbydes i international konkurrence. Allerede eksisterende eller forventelige claims kunne i højere grad end ellers forekomme retfærdiggjorte hvis Ørestadsselskabet stillede COMET over for større ændringer i projektet på Nørreport. På denne baggrund foreslog selskabet til sidst i beslutningsforløbet helt at droppe en forbindelsestunnel og i stedet lade passagererne gå op på gadeplan mellem de to stationer, frem for at etablere en højtliggende tunnel. Dette selv om det klart ville forringe passagerens vilkår.

- *DSB og Banestyrelsen:* DSB fandt at løsningen med en lavtliggende tunnel var uhenigtsmæssig grundet generne i bygningsperioden og forventede at der kun ville være adgang til fire vogne på Nørreport ud af op til otte på hvert tog. Dette ville påføre S-togstrafikken i København meget væsentlige kvalitetsforringelser, og kunne resultere i utilfredshed og negative reaktioner fra DSB's passagerer. DSB fandt at det muligvis var bedre at lukke stationen i byggeperioden.

DSB og Banestyrelsen foreslog i stedet den højtliggende tunnel fordi man forventede færre gener for togdriften under etableringsfasen, og, formodentlig nok så væsentligt, nærede håb om at en ombygning af Nørreport Station i forbindelse med etablering af en højtliggende tunnel, kunne bane vejen politisk og finansielt for etablering af et tredje regionaltogsspor gennem røret ved Nørreport. Dette, mente parterne, ville kunne give et løft for regionaltrafikken og for trafikken på Hovedbanegården. Et løft som der ellers var vanskeligheder med at få opbakning til.

- *HT*: Selv om HT havde en begrænset rolle i projektet foretrak selskabet etablering af en højtliggende tunnel som kunne indgå i finansiering og realisering af en forbedret udformning af overfladen og busfaciliteterne ved Nørreport.

Beslutningsprocessen

Beslutningsprocessen om passagertunnellen forløb over godt et halvt år, fremstod forvirrende for udenforstående og involverede både selskaber, Trafikministeren og folketinget.

Efter valget af Comet som entreprenør i 1995 var der blevet nedsat teknikergrupper som diskuterede og planlagde de konkrete detaljer omkring anlæggelsen af tunnelen. Derudover blev der i sommeren 1997 nedsat et såkaldt 'Nørreport-udvalg', der skulle tage sig af at undersøge den mest hensigtsmæssige løsning for overfladen ved Nørreport samt dennes finansieringsform. Arbejdet i disse grupper forløb indtil foråret 1999 uden større komplikationer.

Erkendelsen af de tekniske komplikationer i løbet af sommeren 1999 forbundet med at etablere den planlagte transfertunnel og af de tilhørende gener for Nørreport og S-togstrafikken, førte til uenighed mellem DSB og Ørestadsselskabet om den rigtige løsning. Uenigheden førte til at Trafikministeriet blev trukket ind i sagen.

Sideløbende hermed fremlagde Banestyrelsen i Nørreportudvalget et forslag om udvidelse af regionaltogsrøret ved Nørreport med et tredje spor.

Trafikministeriet ønskede at holde fast i den oprindelige beslutning om den dybtliggende tunnel, ikke mindst på grund af den korte tid der var til at anlægsarbejdet skulle påbegyndes, og vurderingen af at den dybtliggende tunnel på længere sigt skabte den bedste trafikale løsning på Nørreport. Banestyrelsen blev dog bedt om at undersøge mulighederne for og konsekvenserne af en højtliggende tunnel. Samtidig bad Trafikministeriet DSB om at belyse de trafikale konsekvenser af anlæggelsen af den dybtliggende tunnel.

Trafikministeriet afviste efterfølgende den 03.12.1999 Banestyrelsens forslag om en højtliggende tunnel med begrundelsen at forslaget var for ugennemarbejdet, såvel økonomisk som anlægsteknisk. Trafikministeren fastholdt at der skulle sigtes efter at gennemføre det planlagte projekt, og at man derudover afventede DSB's afrapportering. I erkendelsen af at tidspresset for at forberede de nødvendige trafikomlægninger var stort, valgte ministeren at udskyde byggestart fra 1. januar til 15. marts 2000.

Sagen fik stedse mere opmærksomhed fra pressen, og de involverede parter kommenterede hinandens forslag og ønsker. Derudover involverede folketingets trafikpolitiske ordførere sig og kaldte ministeren i samråd for at blive underrettet om sagen. På samrådet i Trafikudvalget valgte trafikministeren at fastholde sin beslutning om den dybtliggende tunnel under forudsætning af at der var tålelige forhold for S-togskunderne. Dette blev kritiseret af flere medlemmer fra Trafikudvalget, og der begyndte på dette tidspunkt at være flertal

udenom regeringen for en ændring af planerne. Folketinget afventede dog også DSB's redegørelse angående de trafikale konsekvenser af en dybtliggende tunnel.

Den 21. december 1999 fremsendte DSB sin redegørelse. Redegørelsen påpegede at begrænset adgang til Nørreport ville resultere i markant utilfredshed og negative reaktioner fra DSB's passagerer, samt at kørsel gennem Nørreport uden standsning vil kunne gennemføres uden væsentlige trafikale kvalitetsforringelser for S-togsnettet. DSB fandt således at den bedste løsning ved anlæggelsen af den dybtliggende tunnel ville være helt at lukke Nørreport i de 30 måneder byggeriet stod på. Effekten heraf ville så blive at passagerer skulle køres med bus mellem Vesterport og Østerport. HT vurderede omvendt at en lukning af Nørreport ville have meget dramatiske konsekvenser for den samlede kollektive trafik, og at omkostningerne af dette ville udgøre et sted mellem 50 og 100 mio. kr.

Trafikministeren fandt ikke at redegørelsen i tilstrækkelig grad belyste de trafikale konsekvenser af en reduceret adgang til stationen i byggeperioden, eller de alternativer der var for kunderne mens arbejdet på Nørreport stod på. Ministeren anmodede en britiske ekspert i passagerflow, Nigel Harris, om at udarbejde en sådan rapport. Derudover bad trafikministeren DSB, Ørestadsselskabet, Banestyrelsen og HT om yderligere oplysninger.

Den 15. januar 2000 afleverede både HT og DSB deres vurderinger af de trafikale og økonomiske konsekvenser af en lukning af Nørreport til trafikministeren. En trafikomlægning med ekstra busser ville ifølge redegørelsen koste HT 153 mio. kroner hvis Nørreport skulle lukkes i hele perioden. Anbefalingen fra DSB lød på den baggrund at alle muligheder for at undgå en lukning burde undersøges. Samme dag sendte Banestyrelsen sin fornyede vurdering af den højtliggende tunnelloøsning. På trods af Trafikministeriets klare ønske om at adskille tunnelloøsningen fra ønsket om det tredje regionaltogsspor, var konklusionen i rapporten endnu engang at den højtliggende tunnel ville være mest hensigtsmæssig som en del af en større omlægning af Nørreport. I øvrigt var de tidsmæssige og økonomiske konklusioner for anlæggelsen af den højtliggende tunnel ikke ændret fra den tidligere rapport (november 1999).

Dagen efter (16. januar 2000) blev rapporten fra den britiske ekspert, Nigel Harris, afleveret til Trafikministeriet. Hovedkonklusionen var at stationen kunne forblive åben mens byggeriet af passagertunnelen stod på. Konklusionerne og anbefalingerne¹ blev tillagt en langt mere positiv effekt end DSB's forslag.

Den 25 januar besøgte Folketingets Trafikudvalg efter eget ønske Nørreport under stor mediebevågenhed for ved selvsyn at få klargjort de fysiske forhold på perronerne. Efterfølgende holdt Trafikudvalget samråd med ministeren hvor ministeren af økonomiske årsager (hvis claims'ene fra COMET ville blive udløst) endnu engang fastholdt sit tilsagn om den dybtliggende tunnel.

Den 27. januar 2000 blev striden om tunnelloøsningerne reelt afgjort da Venstre sikrede parlamentarisk opbakning til trafikministerens løsningsmodel om en dybtliggende tunnel. Trafikministeren valgte at tro på at Nigel Harris anbefalinger ville holde stik og meddelte derfor DSB og Banestyrelsen at Nørreport ønskedes S-togsbetjent i anlægsperioden. De økonomiske konsekvenser blev fordelt ved at Ørestadsselskabet skulle holde DSB skadesløs for de meromkostninger som de ekstraordinære initiativer ville medføre. Derudover gav

¹ Eksempelvis kortere opholdstid på stationen, forbud mod at medbringe cykler i togene ved Nørreport, flytning af billetautomater fra perronen, intensiv informationskampagne, DSB-personale på perronen, nye trappeopgange m.m.

trafikministeren DSB tilsagn om at man ville få kompensation for eventuelle indtægststab som følge af situationen.

Tabel 4.2 Nørreport sagen. Oversigt over centrale begivenheder og rapporter

1992: Lov om Ørestaden	Folketinget beslutter etablering af en bybane og Ørestadsselskabet etableres.
1995. Tillæg til Kollektiv Trafikplan 1993	Trafikplanen udarbejdes af HT, DSB og Ørestadsselskabet som bl.a. vedrører omstigning mellem Metro og S-tog på Nørreport. Der peges på en lavtliggende passagertunnel.
1995. Udbud af metro-enterprisen	Den lavtliggende passagertunnel lå til grund for udbudsmaterialet der dog ikke var teknisk detaljeret.
1998. "Nørreport. Tog- og busterminal". Rapport fra Nørreportudvalget	Rapport fra Trafikministeriets udvalg til undersøgelse af terminal ved Nørreport Station med deltagelse af Trafikministeriet, Kbh. Kommune, HT, DSB, Banestyrelsen og Ørestadsselskabet. Rapporten beskriver alternative løsningsmuligheder for kombinationer af forskellige transfertunnelløsninger mellem Metro og S-tog/regionaltog, og løsninger for overfladetrafikken ved stationen.
Juni 1999. Comets detaljplan for den lavtliggende tunnel fremlægges	Detailplanen redegør for de komplicerede jordbundsforhold med vandførende sandlag. Der peges på lodret nedfrysningsmetode. Anlægsperiode 24 mdr. - med delvis afspærring af Nørreport Station de første fire mdr. og sidste tre mdr. Der forudsættes otte timers sporspærring i døgnet i visse perioder, hvilket DSB og Banestyrelsen afviser.
August 1999. Comet fremlægger alternativt løsningsforslag: Vandret nedfrysning	Der peges på en vandret nedfrysningsmetode som forudsætter mindre sporspærring, men som medfører længere anlægstid - nemlig 30 mdr. De første seks måneder og de sidste tre måneder betyder delvis afspærring af Nørreport Station.
November 1999. Rapport fra Banestyrelsen	Banestyrelsens rapport om en højtliggende tunnel som svar på trafikministerens anmodning. Rapporten inkluderer et tredje spor til regionaltrafikken. Forslaget afvises af ministeren.
December 1999. Rapport fra DSB	DSB's rapport om trafikale effekter af den lavtliggende tunnel. Der peges på ganske negative konsekvenser for S-togstrafikken i anlægsperioden, og på at en lukning af stationen i anlægsperioden kan være at foretrække. Ministeren retter kritik mod rapporten og ønsker uvildig vurdering af spørgsmålet samt yderligere oplysninger fra de involverede selskaber og institutioner.

15. januar 2000. Rapport fra HT	HT peger på store økonomiske omkostninger hvis Nørreport Station lukkes i hele anlægsperioden.
15. januar 2000. Supplerende rapport fra DSB	I lyset af HT's rapport anbefaler DSB at alle mulighederne for at holde stationen åben bør undersøges.
15. januar 2000. Supplerende rapport fra Banestyrelsen.	Den højtliggende tunnel er endnu engang vurderet. Konklusionerne svarer til de tidsmæssige og økonomiske konklusioner fra Banestyrelsens november-rapport. Der konkluderes fortsat at en højtliggende tunnel vil være mest hensigtsmæssig som del af en større omlægning af Nørreport Station.
16. januar 2000. Rapport fra Nigel Harris	En uvildig engelsk ekspert afleverede sin rapport til Trafikministeriet. Hovedkonklusionen var at stationen kunne forblive åben mens metro-byggeriet stod på. Konklusionerne og anbefalingerne for hvad man kunne gøre var ikke meget anderledes end de af DSB foreslåede, men de blev tillagt en langt mere positiv effekt, end DSB's forslag.
25. januar 2000	Trafikudvalget besøger Nørreport Station.
27. januar 2000	Regeringen og Venstre sikrer flertal i Folketinget for en lavtliggende tunnel.

Konklusioner

Effektivitet i opgavevaretagelsen

- Sålænge Nørreportsagen kunne behandles på teknisk niveau fungerede samarbejdet og løsning af opgaverne i teknikernes fora uden væsentlige problemer. Da konflikten mellem Ørestadsselskabet og DSB/Banestyrelsen opstod i midten af 1999, gled sagen ud af teknikerniveauet. Beslutningsprocessen herefter kan næppe betegnes som effektiv i rationalistisk forstand. Dels brugte de involverede selskaber stor energi på at søge deres foretrukne løsning fremmet, herunder både direkte og indirekte metoder til påvirkning af beslutningsprocessen. Dels herskede der stor bevågenhed om sagen både i pressen og blandt trafikpolitikere samtidig med at oplysninger om sagen blev formidlet på en fragmenteret og ufuldstændig vis, hvilket kan indebære en risiko for at beslutningen ikke træffes på grundlag af en samlet belysning af sagen. Den vanskelige afvejning af risikoen for store claims over for eventuelle fordele ved en bredere løsning på Nørreport station forudsatte netop en grundig behandling af mulighederne.
- Efter at trafikministeren havde truffet beslutning om den lavtliggende tunnel fungerede samarbejdet glimrende. De involverede selskaber har således realiseret projektet på effektiv vis hvilket bl.a. illustreres af S-togets høje regularitet under den delvise afspærring af Nørreports perron.

Koordinering og sikring af overordnede hensyn

- De involverede statslige selskaber og virksomheder fokuserer hver især primært de delopgaver som de er pålagt i medfør af deres lovgrundlag, det vil sige henholdsvis passagertransport med jernbane, passagertransport med busser, og udvikling af jernbaneinfrastrukturen i hovedstadsregionen samt etablering af Metroen i København efter planen
- Med det store antal selskaber/aktører har Trafikministeriet en central rolle som den myndighed der skal sikre at de overordnede og tværgående hensyn i beslutningerne bliver overholdt. Trafikministeriet spillede udadtil en relativt tilbagetrukket rolle frem til årsskiftet hvilket til gengæld gav plads til en stærk involvering af Folketingets trafikpolitikere i sagen, og mange ofte modstridende oplysninger i medierne. Forløbet var uigennemskueligt og udfaldet af sagen syntes set udefra at være ganske usikkert helt frem til januar 2000.
- Information og bidrag til beslutningsprocessen fra de enkelte selskaber og virksomheder er ikke nødvendigvis uvildig, men er påvirket af de opgaver som selskaberne og virksomhederne er sat til at varetage. Trafikministeriet har derfor behov for uvildig information, eventuelt fra eksterne parter, om de problemstillinger som ministeriet skal håndtere.

Indsigt og parlamentarisk kontrol

- Information om sagen til Folketing og offentlighed under sagsforløbet kom især fra de involverede selskaber, var meget forskelligartet og usystematisk og foregik i høj grad via medierne. Konsekvensen var at det billede af sagen som offentlighed og politikere blev præsenteret for var meget forvirrende. Omkostningstal svingede f.eks. med en faktor 10 fordi de i nogle tilfælde vedrørte mulige claims, i andre tilfælde vedrørte forøgelsen af anlægsomkostningerne. Trafikministeriet kunne her have sikret mere systematisk information om de forskellige løsninger.
- Det forhold at sagen involverede en række statsselskaber og virksomheder, var omvendt den vigtigste årsag til at sagen blev offentlig kendt og blev et spørgsmål på parlamentarisk niveau. Havde en enkelt institution været ansvarlig for den samlede problemstilling, f.eks. hvis alle aktiviteter havde ligget i DSB som før opsplittningen, ville valget af tunnelløsning næppe have været et emne der blev bredt diskuteret, men var derimod blevet afgjort inden for selskabets egne rammer. De mange selskaber har på denne måde betydet øget parlamentarisk og offentlig indsigt i sagen.
- Med stigende selskabsdannelse kan forpligtigende offentlig planlægning for de pågældende områder medvirke til at sikre parlamentarisk kontrol og offentlig indsigt i spørgsmål af væsentlig samfunds betydning.

5. Udenlandske erfaringer

En række europæiske lande har gennem de sidste 10-15 år gennemført mere eller mindre omfattende ændringer i organisering af transportsektoren. Opgaver der tidligere blev varetaget af offentlige institutioner eller virksomheder varetages nu af andre organisationstyper, rækkende fra statslige selskaber til helt privatiserede selskaber og kombinationer heraf. I det følgende er kort præsenteret udvalgte erfaringer fra selskabsdannelser og privatiseringer i tre lande, nemlig Sverige, England og New Zealand. De organisatoriske modeller i de forskellige lande er ikke identiske med de danske selskabskonstruktioner på transportområdet, men på trods heraf kan der være større eller mindre fællestræk og dermed også grundlag for at trække erfaringer.

Der foreligger ikke en samlet vurdering i hvert af de tre lande af effekterne af organisatoriske omstillinger på de tre hovedspørgsmål, altså effekterne på effektivitet i opgavevaretagelsen, koordinering og samfundshensyn samt parlamentarisk kontrol og offentlig indsigt. Det har endvidere ikke været muligt inden for rammerne af denne udredning at gennemføre en sådan samlet, systematisk vurdering heraf. Derfor er der her indsamlet oplysninger om de delsektorer og om det eller de hovedspørgsmål som synes mest relevante, og hvor der har foreligget tilgængeligt materiale.

5.1 Sverige

5.1.1 *Generel politik om statslige selskaber*

Skiftende regeringer har gennem 1990'erne gennemført en politik der overordnet sigter på at effektivisere den offentlige sektor og rendeføre de statslige myndigheders opgaver og roller. Hensigten var at forvaltningen skulle koncentrere sig om myndighedsudøvelse, dvs. opgaver vedrørende borgere og andres pligter og rettigheder, mens aktiviteter der havde karakter af tjenesteydelser skulle skilles ud i selvstændige virksomheder. Herigennem ønskede man at undgå sammenblanding af forvaltningsopgaver og levering af tjenesteydelser inden for samme institution¹.

I 1996 formulerede regeringen en række principper for en aktiv statslig ejer-styring af de kommercielle og konkurrenceudsatte statslige selskaber, herunder at:

- statsligt ejede selskaber skal arbejde efter krav om effektivitet, økonomisk afkast og strukturtilpasning,
- regeringen kan inden for visse grænser give kapitalindsud og gennemføre andre tiltag for at selskabet kan opfylde kravene om effektivitet, økonomisk afkast og strukturtilpasning uden at få Riksdagens godkendelse,
- regeringen kan gennemføre fusioner mv. for at effektivisere de statslige virksomheder uden at få Riksdagens godkendelse,
- regeringen kan derimod ikke mindske statens ejerandel af en virksomhed, f.eks. gennem salg af aktier, uden Riksdagens godkendelse.

Regeringen redegør årligt for statens selskaber, herunder om særlige resultatkrav, om opgaver pålagt ud over rene driftsøkonomiske opgaver, om selskabets konkurrencesituation mv.

¹ Monopoler for fall, s. 101

Antallet af selskaber i statens ejendom er faldet de sidste 20 år, bl.a. som følge af privatiseringer i den første halvdel af 1990'erne. Således var der 108 selskaber med 50-100% statsligt ejerskab i 1980 mod 46 i 1999. Af de 46 selskaber¹ er de 9 inden for transportsektoren, nemlig SAS Sverige AB, SJ, A-Banan projekt AB (Arlanda-banen), Luftfartsverket, Svensk-Dansk Broförbindelsen AB, Svensk Bilprovning AB, Statens Väg och Baninvest, Sjöfartsverket samt Posten AB.

Samtidig med at der er sket en reduktionen i antallet af selskaber med statsligt ejer- eller medejerskab, er en del tidligere forvaltningsorganer blevet omdannet til selskaber. Omdannelsen er af ganske stort omfang og berører ca. 100.000 offentlig ansatte².

5.1.2 Anlægsselskaber

En del anlægsprojekter er gennemført af helt eller delvist offentligt ejede selskaber. Nogle af disse anlægsselskaber er datterselskaber af statslige selskaber, bl.a. af Statens väg och baninvest AB.

I nedenstående tabel er givet eksempler på selskaber som især har til formål at etablere og evt. drive anlæg.

Tabel 5.1 Eksempler på anlægsselskaber

Navn	Opgave og ejerskab
Rödö broen AB	At etablere og drive Rödö broen som var planlagt som betalingsbro. Riksdagen besluttede dog i 1999 at fjerne broafgiften. Selskabet ejedes af tre kommuner, seks private interessenter i Jämtland samt staten (med 15%).
A-Banan Projekt AB	Statsligt selskab som sammen med det privatejede selskab A-Train AB står for etablering og drift af jernbanen til Arlanda. A-train ejes af NCC og Vattenfall samt to britiske selskaber.
Botniabanan AB	Selskabet står for udbygning og efterfølgende ejerskab at Botniabanan og ejes af staten (91%) og fire kommuner.
SVEDAB	Statsejet selskab som står for den svenske del af Øresundsforbindelsen, det vil sige kyst-til-kyst anlæg og landanlæg, og som gennem eventuelt overskud delvist skal finansiere Malmös citytunnel.
Stockholmsleder AB og Göteborgs trafikleder AB	Statsejede selskaber som bidrager til finansiering og etablering af trafik anlæg i henholdsvis Stockholm og Göteborg

Kilde: Nya vägar till vägar och järnvägar? Riksdagens Revisorer, Rapport 2000/01:5

¹ Regeringens skrivelse 1999/2000:20

² Monopoler for fall, s.104

Etableringen af selskaber til løsning af anlægsopgaver er i en række tilfælde sket samtidig med at staten har anvendt alternative finansieringsformer i stedet for almindelig finansiering over statsbudgettet, ofte i form af lånefinansiering.

Både Regeringskanseliet (ved Näringsdepartementet)¹ og Riksdagens Revisorer² har gennemført vurderinger af effekten af brugen af alternative finansieringsformer i forbindelse med investeringer i infrastrukturprojekter. Regeringskanseliet har fremført to argumenter til fordel for alternativ finansiering, herunder organisering i selskaber:

- Ved at opnå finansiering uden om finansloven, enten gennem lånoptagelse eller ved medfinansiering fra anden side, kan udgiftsbyrden budgetmæssigt fordeles over en periode der er længere end anlægsperioden (hvilket ellers er tilfældet ved finansiering over statsbudgettet).
- Gennem partnerskab med private investorer kan opnås fordele, f.eks. i form af en bedre risikofordeling, nytænkning, effektivitet og udnyttelse af den private sektors kommercielle kompetence som Näringsdepartementet vurderer kan reducere udgifterne forbundet med projektet med op til 15%.

Riksdagens Revisorer har vurderet de to argumenter og fundet at alternativ finansiering kan medføre fordele ved at gøre det muligt at realisere samfundsøkonomiske projekter tidligere end ellers, således at fordelene ved projektet kan høstes hurtigere. Riksdagens Revisorer konstaterer dog at projekter med alternativ finansiering undtages fra den almindelige 10-årige planlægningsprocedure som sikrer at de enkelte projekter principielt prioriteres og vælges ud fra samfundsøkonomiske kriterier. Revisorerne påpeger at de alternativt finansierede projekter undgår denne almindelige procedure. De underkastes en så ringe samfundsøkonomisk vurdering i forhold til projekter finansieret over statsbudgettet at der er væsentlig risiko for samfundsmæssige milliardtab på disse projekter.

Med hensyn til at få reduceret omkostningerne ved inddragelse af private partnere tvivler Riksdagens Revisorer på at der er meget at hente, da anlæg, drift og vedligehold af infrastruktur i forvejen udbydes i konkurrence, og da nogle af konkurrencens effektivitetsfordele derfor allerede er høstet.

Riksdagens Revisorer er på denne baggrund noget reserverede over for alternative finansieringsformer for infrastrukturinvesteringer, især lånefinansiering. Revisorerne påpeger således at Vägverket og Banverket har gennemført så mange lånefinansierede projekter at de er nødt til at bruge 1/5 af investeringsbudgettet i de kommende år til at betale renter og afdrage på lånene. Riksdagens muligheder for at beslutte nye investeringer er derved blevet begrænset. På denne baggrund foreslår revisorerne at projekter bør vurderes uafhængigt af finansieringsformen, og at regeringen altid bør klargøre motivet for og risici ved at vælge andre former end almindelig finansiering over statsbudgettet.

5.1.3 Jernbanesektoren

Organisering af jernbanen

Organisering af aktørerne. Statens Järnvägar, SJ, var frem til 1988 et vertikalt og horisontalt integreret monopol. Herudover havde SJ også direkte indflydelse på konkurrerende transportformer som bustrafik og lastbiltransport *vis* ASG og Swelast. Endelig foretog SJ

¹ Alternativ finansiering gennem partnerskab – Ett nytt sätt att finansiera investeringar i vägar och järnvägar. Näringsdepartementet. DS 2000:65

² Nye vägar till vägar och järnvägar? Riksdagen Revisorer, rapport 2000/01:5

også selv udredning af jernbaneulykker. Siden da er der gennemført ganske dramatiske ændringer idet interesserne uden for jernbanesektoren er solgt fra, og SJ har mistet kontrollen over infrastrukturen, køreplanlægningen og den lokale og regionale togtrafik¹. Væsentligst i denne sammenhæng blev jernbaneselskabet i 1988 opdelt på en operatørdel, SJ, og en infrastrukturforvalter, Banverket.

Banverket skal udbyde infrastruktur til alle operatører på ikke-diskriminerende vis. I tilknytning til Banverket er etableret et Järnvägsinspektionen som fører tilsyn med jernbanen og som er uafhængig af Banverket.

SJ blev i 1988 organiseret som et offentligt selskab ejet af staten, men i 2000 er SJ blevet opdelt på seks selskaber²: passagertransportselskabet SJ AB, godstransportselskabet Green Cargo AB, et selskab der forestår stationerne samt tre selskaber der varetager vedligeholdelse og andre støttfunktioner. Omdannelsen fra statselskab til aktieselskab (100% ejet af staten) er sket med støtte både fra SJ' ledelse og fra fagforeningerne i SJ³. Formålet med omdannelsen til A/S er iflg. lovforslaget at skabe effektive og rentable jernbaner.

Organisering af passagertrafikken. Jernbanenettet er opdelt i et nationalt net, stamnettet, og et regionalt net, länsnettet. Driften af stamnettet forestås så vidt muligt af SJ på markedsmæssige vilkår således at SJ har eneret på al rentabel passagertrafik på stamnettet mens staten køber trafik på strækninger der ikke er rentable for SJ at drive. Statens ansvar er som opkøber vedrørende interregionale rejser. Det statslige indkøb af socioøkonomisk begrundet passagertrafik forestås af den statslige organisation Rikstrafiken, og udgifterne til køb udgjorde i 2000 godt 700 mill. SKK. Rikstrafiken er organiseret som en styrelse under Näringsdepartementet. Rikstrafiken har sin egen bestyrelse, udpeget af ministeren, som skal sikre at udbud og køb af trafik sker på uafhængig vis.

Fra 2000 er der indført adgang for andre operatører, også på stamnettet. Den trafik som er rentabel og som SJ AB skal køre uden subsidier, er i januar 2001 blevet defineret i en aftale med Rikstrafiken. Det drejer sig om 33 mio. togkm./år på nærmere angivne linjer. Antal tog og stationsophold samt visse kvalitetskrav er specificeret i aftalen mens fastsættelse af billetpriserne er fri ligesom det ikke er bestemt hvilke stationer der skal standses ved.

Effekterne af omregulering af jernbanen

Konkurrence og marked. Fra 1988 blev der indført et element af konkurrence i jernbanesektoren idet lenene kunne forestå regional passager-/jernbanedrift på länsnettet. Dette medførte indtrængen af private operatørselskaber på markedet. SJ er dog dominerende, bl.a. gennem sin bedre adgang til rullende materiel, erfaring med drift af strækningerne, monopol på de lønsomme strækninger og kontrol over stationer og rejsecentre. Det rullende materiel har udgjort en barriere for nye operatøres indtrængen på markedet. SJ har været tvunget til at udleje rullende materiel, men har lagt et prisniveau som de nye operatører har vægret sig ved at acceptere. På baggrund af en uafhængig vurderingsmand accepterede SJ at halvere udlejningspriserne, og udlejningspriser indgår nu i den ovennævnte kontrakt som Rikstrafiken har indgået med SJ om den lønsomme trafik. Endvidere har nye aktører etableret et selskab for rullende materiel (Transito) således at nye operatører ikke er helt afhængige af SJ's udlejning.

¹ Spåren efter avregleringen. KFB-Rapport 2000:25, s.365

² SJ: A journey through time, SJ 2001, s.26

³ Konsekvenser av avregleringen inom järnvägstrafiken. Riksdagens Revisorer. Förstudie 2000/01:13, s.9

Korte kontraktperioder udgjorde en anden barriere for nye operatører. I 1990'erne var der ofte tale om 1-årige udbud hvilket reelt gjorde det vanskeligt for nye operatører at komme ind på markedet. Rikstrafiken foreslår nu længere kontraktperioder, op til otte år.

Effekterne af åbningen for konkurrence på markedet kan opgøres således:

- På passagertrafikmarkedet har SJ mistet en del af markedet. I 1998 stod SJ således for 97% af passagertrafikken mod godt 70% i 2000¹. På stamnettet var SJ næsten totalt dominerende frem til 1999 hvor SJ for første gang ikke vandt visse af de strækninger af den ikke-rentable trafik som blev udbudt. Af den del af passagertrafikken der udbydes i licitation sidder SJ kun på 47%², mens private operatører har erobret 53%.
- På godsmarkedet råder fri etableringsret og antallet af godsoperatører på jernbaneområdet er øget. 11 godsoperatører og otte passageroperatører har etableret sig på markedet, men har dog stadig kun begrænsede markedsandele sammenlignet med SJ hvis andel af markedet var 87% i 2000.
- Hovedparten af Banverkets aktiviteter i verkets produktionsdivision vil nu blive udsat for konkurrence³ gennem udbud af opgaverne. I 1998 besluttede regeringen at reducere benyttelsesafgifterne for brug af banenettet hvilket reducerede udgifterne for operatørerne med ca. 700 mio. SSK⁴. Dette svarer nærmere til de marginale omkostninger. Underskuddet i Banverket som følge af de lavere benyttelsesafgifter dækkes af staten.

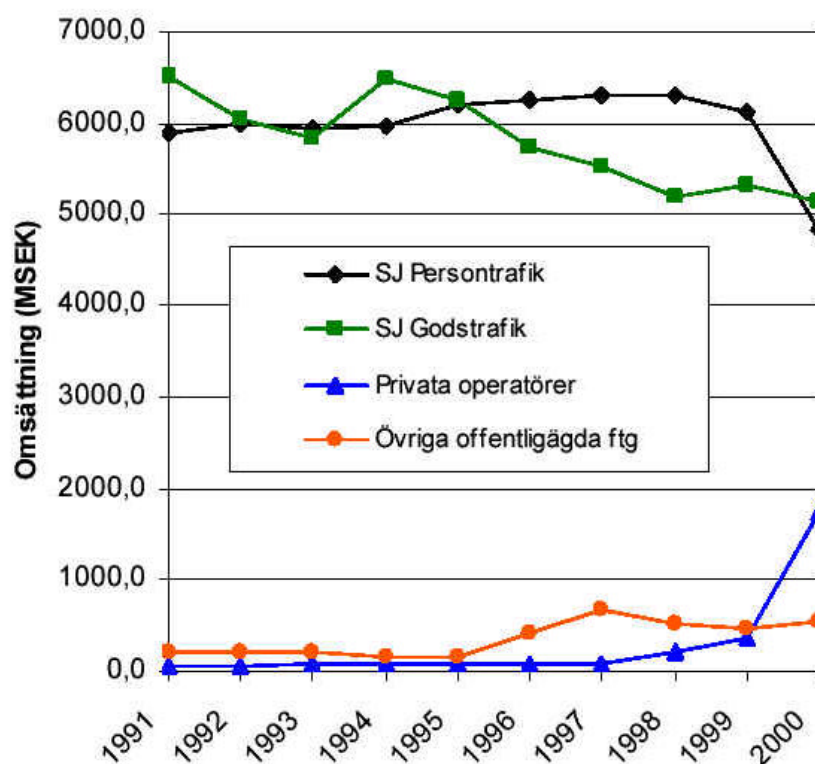
¹ Konsekvenser av avregleringen inom järnvägstrafiken. Riksdagens Revisorer. Förstudie 2000/01:13

² Spåren efter avregleringen, KFB-rapport 2000:25, s 363

³ Konsekvenser av avregleringen inom järnvägstrafiken. Riksdagens Revisorer. Förstudie 2000/01:13, s. 3

⁴ Ibid. s.9

Fig. 5.1 Jernbaneselskabernes omsætningsudvikling i 1990'erne



Kilde: Spåren efter avregleringen. KFB-Rapport 2000:25

Effektivitet og omkostninger. Omreguleringen og indførelsen af konkurrence på banerne har betydet ændringer i udbud og omkostninger:

Både SJ og länstrafikken har udnyttet de friere muligheder for at træffe langsigtede investeringsbeslutninger fra slutningen af 1980'erne. SJ realiserede, i samarbejde med Banverket, hurtigtoget X-2000 som gav et løft til den inter-regionale passagertrafik. De nye virksomheder i den regionale länstrafik har udnyttet billigere tekniske løsninger til det rullende materiel, herunder i visse tilfælde benyttet ombygget busmateriel til regionaltogene, hvilket har været billigere end traditionelt togmateriel. Operatøren BK Tåg har udvidet lokoførernes opgaver og har sparet store personaleomkostninger herved.

Disse ændringer kan registreres i faldende omkostninger på de konkurrenceudsatte linjer. Således har länstrafikkens udbud af regionaltrafik og statens udbud af den ulønsomme del af den inter-regionale trafik betydet reducerede omkostninger. Omkostningsreduktioner har typisk ligget på 20-30% i de enkelte udbud¹.

SJ's økonomiske problemer er blevet reduceret. Men der er stadig underskud i jernbanen, og det er nu fordelt på flere organisationer: Banverket, länstrafikken, kommunerne². Der foreligger ingen samlet vurdering af omkostningsudviklingen i jernbanesektoren efter omreguleringen og indførelsen af konkurrence, men der er næppe tvivl om at de samlet set er blevet reduceret.

¹ Riksdagen Revisorer: Konsekvenser af avregleringen inom järnvägstrafiken. Förstudie 2000/01:13, s. 14

² Spåren efter avregleringen, KFB:25 s.368

Kontrol og offentlighed. Omreguleringen har medført en række ændringer i jernbanesektoren og i vilkårene for reguleringen af sektoren:

- Klarere opdeling af de forskellige dele af sektoren, herunder opdeling i infrastrukturforvaltning og operatører og udskildelse af tilsynsfunktion i en separat enhed som er adskilt fra de øvrige aktører. Opdelingen kan indebære en vis indsigt i omkostningerne forbundet med de enkelte opgaver når de henlægges i separate virksomheder. Omvendt kan det være vanskeligere at opnå et samlet overblik.
- Staten indtager roller der kan være svære at forene. Som ejer af SJ skal staten tilstræbe gunstige økonomiske forhold for selskabet, samtidig med at staten er ansvarlig for at sikre de grundliggende vilkår for konkurrencen i sektoren og endvidere er ansvarlig for at formulere principper og sigtelinier for den overordnede trafikpolitik.
- Statens muligheder for at regulere jernbanesektoren begrænses gradvist. Statens indsigt og kontrol med SJ er blevet begrænset, og samtidig indtager andre aktører en stadig mere aktiv rolle og kontrollerer kritiske ressourcer. Det drejer sig f.eks. om Arlandabanan og en række private togoperatører, ligesom regionale politikere agerer selvstændigt og hurtigt, f.eks. gennem etablering af selskab for rullende materiel (Transitio). Herved bliver regeringens muligheder for at styre sektoren begrænset. Når der involveres privat kapital i infrastrukturprojekter, er der endvidere behov for langsigtede aftaler og kontrakter om forhold af væsentlig betydning for projektøkonomien, f.eks. angående billetpriser og afgifter. Sådanne bindinger reducerer regeringens handlemuligheder til at foretage ændringer og kan muligvis begrænse mulighederne for regeringen til at fastsætte priser, afgiftssatser mv. som virkemidler til at nå de trafikpolitiske mål.

Tværgående koordinering og passagersynspunkter. Et udbygget statsligt planlægningssystem søger at koordinere infrastrukturudbygningen og sikre samfundsøkonomiske hensyn. Med hensyn til koordineringen af jernbanetrafikken spiller Rikstrafikken en central rolle. Rikstrafikken skal sørge for sammenhængende transportmuligheder både inden for jernbanesektoren og på tværs mellem tog, bus, fly og skib. Et vigtigt virkemiddel er her udbud af togtrafik som ikke udføres af lenene, eller ikke er kommercielt rentabelt.

Efter dereguleringen er der flere operatører på markedet, hvilket gør det sværere for passagererne at overskue togmarkedet. Der er ikke lavet samlede analyser af passagerens problemer inden for jernbanesektoren før dereguleringen, hvorfor der ikke er opgørelse over ændringer heri i forbindelse med dereguleringen. Ifølge en rapport fra den svenske rigsrevision¹ kan der imidlertid konstateres problemer med togforsinkelser og kludder med billetter og information om togtider som kan henføres til at der er flere aktører end tidligere.

Der kan være problemer forbundet med at købe billetter hos en operatør til en strækning der betjenes af en anden operatør. Der er eksempler på at der pålignes ekstra gebyrer, eller at det er vanskeligt at købe billetter til strækninger drevet af andre operatører. Ligeledes er der eksempler på at det er vanskeligt at få oplysninger om køreplaner på strækninger der betjenes af andre operatører, og at tidsplaner og standsningsmønstre ikke koordineres mellem forskellige operatører. Det kan f.eks. ikke lade sig gøre at købe pladsbilletter til Tågkompaniet hos SJ. Det bliver endvidere mere almindeligt at billetsalg sker fra automater hvilket medfører stigende behov for at få samordnet billetautomaterne rundt om i landet.

¹ Svagt konsumentskydd för tågresonär. Riksrevisionsverket 2001:21

Ansvar for problemer med kvaliteten set fra passagerside er ikke klart placeret. Der er en række myndigheder og operatører involveret, og myndighederne finder typisk at ansvaret påhviler operatørerne¹. Rikstrafiken finder således at dens ansvar for passagertilfredshed begrænses til den ulønsomme trafik som Rikstrafikken bringer i udbud, mens dens ansvar ikke omfatter den lønsomme trafik som SJ driver.

Der er imidlertid bestræbelser på at forbedre billetsamarbejdet. I det seneste udbud af trafik med start 1.6.2002 har Rikstrafiken således anført krav om at de operatører der vinder udbuddene skal benytte en fælles teknisk standard som gør det muligt at samordne billetbestilling og –salg. Operatøren skal forhandle billetter for andre operatører, og en prisliste skal etableres som gør det muligt for nye operatører at tilslutte sig et fælles system.

5.2 England

5.2.1 Generel politik om statslige selskaber og liberalisering

Der har været tradition for statslige virksomheder og statsligt medejerskab i virksomheder i England frem til slutningen af 1970'erne. Statslig involvering var ganske omfattende inden for en række sektorer, herunder olie-, kul- og gasindustrien ligesom staten var involveret i en række store industrivirksomheder.

De konservative regeringer fra 1979 til 1997 gennemførte væsentlige ændringer i form af privatiseringer af offentligt ejede virksomheder og introduktion af markedsregulering og konkurrence. Mens 8% af beskæftigelsen og 10% af BNP således kunne henføres til offentligt ejede virksomheder i 1979, var de tilsvarende tal i 1992 reduceret til henholdsvis 3% af beskæftigelsen og 3% af BNP. I den forløbne periode var der gennemført privatiseringer inden for energisektoren, vandforsyningen, bil- og flyindustrien, telekommunikation og jernbanesektoren ligesom der er indført konkurrence inden for en række områder, bl.a. kollektiv transport. I 1998 var der kun få offentlige selskaber tilbage, herunder postvæsenet (nu det statsejede aktieselskab Consignia), London Underground og British Nuclear Fuels, BNFL, som oparbejder nucleart brændsel. Både London Underground og BNFL planlægges at indgå i fælles offentligt-private projekter, såkaldt Public Private Partnership (PPP).

Labours overtagelse af regeringsmagten i 1997 har ikke betydet ophævelser af privatiseringer, og regeringen har fortsat undersøgelser af mulighederne for privatiseringer af tilbageværende statsejede virksomheder² og arbejder for gennemførelse af flere PPP.

På store dele af transportområdet er der blevet gennemført liberaliseringer og etableret konkurrence. Det gælder inden for bustrafik og jernbanesektoren. Inden for trafikministeriets område er der endvidere blevet gennemført en række PPP infrastruktur projekter.

Liberaliseringen og privatiseringen iværksattes og tog fart under Thatcher-regeringen fra 1979. Blandt de vigtigste motiver var ønske om³:

- at begrænse statens/regeringens kontrol af produktionen, og gennem privatisering fjerne virksomhederne fra konkurrencen om de begrænsede offentlige midler til finansiering af investeringer
- at forøge effektiviteten i de offentlige virksomheder i England,

¹ Svagt konsumentskydd för tågresonär. Riksrevisionsverket 2001:21, s. 15

² Michael G. Pollitt: A survey of the liberalisation of public enterprises in the UK since 1979. University of Cambridge, januar 1999.

³ Ibid. p 3-6

- at begrænse det offentlige lånebehov ved hjælp af provenuet fra salg af aktiver,
- at reducere fagforeningernes rolle i de offentlige virksomheder (især indenfor energi og jernbaner)

De enkelte motiver modsiger i visse tilfælde hinanden. Således kan der formodentlig opnås et større provenu ved salg af en virksomhed som monopol end ved salg af virksomheder der er opdelt op og er udsat for konkurrence. Omvendt må effektiviteten i virksomheden forventes at være størst hvis den udsættes for konkurrence, men så er den naturligvis mere mindre attraktive for potentielle investorer end som monopol. Salget af British Gas og British Telecom som monopolvirksomheder gav således stort provenu, men gav ikke nødvendigvis så store incitamenters til effektivitetsforbedringer hos de nye ejere som hvis virksomhederne havde været opdelt og konkurrenceudsatte.

Bortfaldet af de fremtidige overskud fra offentligt ejede virksomheder ved salg vil ligeledes på kort sigt reducere statens lånebehov men vil omvendt øge dens fremtidige lånebehov. Effektivisering af virksomheder er endvidere mere afhængig af at der etableres konkurrence end af om der er privat eller offentligt ejerskab.

Hovedmotivet for etablering af PPP har typisk været et ønske om at tiltrække privat kapital og dermed muliggøre investeringer på et tidligere tidspunkt end ellers. Endvidere er fremhævet muligheden for at nyttiggøre den private sektor der hvor den besidder en større ekspertise end den offentlige sektor, eller der hvor den er bedre til at håndtere særlige problemstillinger.

5.2.2 Anlægsselskaber og PPP projekter

Labourregeringen har fremmet inddragelsen af den private sektor i finansiering og drift af infrastrukturanlæg, og der er gennemført/indgået kontrakter om 15 trafikprojekter med anlægsudgifter på i alt 7,7 mia. £, eller ca. 90 mia DKK¹. Det drejer sig om en række projekter i London Underground, en række letbane og metroprojekter, et antal motorvejsprojekter samt et par jernbaneprojekter, hvoraf det ene, Channel Tunnel Rail Link til London, står for næsten 50 mia. kr.

Ud over disse projekter har Trafikministeriet en række projekter i udbud eller på vej, herunder en omdannelse af London Underground til et PPP. Projektet indebærer at udbygning og vedligeholdelse af skinner, tog, signaler og stationer udbydes til private selskaber (infracos) mens driften, dvs. kørsel med togene, styring af signaler, bemanning af stationer og salg af billetter skal forestås af London Underground. I forbindelse med gennemførelsen af PPP projektet skal ansvaret for London Underground endvidere overdrages fra staten til Greater London Authority (GLA) hvor Transport for London skal stå for driften. Privatisering af infrastrukturen er stærkt omdiskuteret, særlig i lyset af Railtracks økonomiske fallit. Indvendingerne vedrører forventede vanskeligheder med at drive en vertikalt opdelt undergrundsbane ved hjælp af kontrakter og forventninger om forhøjet risiko for driftsforstyrrelser.

National Audit Authority har vurderet flere PPP projekter (bl.a. Channel Tunnel Rail Link PPP projektet og udbudsmaterialet for London Underground PPP projektet) og beskrevet

¹ DTLR's hjemmeside: www.dtlr.gov.uk/ppp/3.htm

en række erfaringer. Tilsvarende har analyseinstituttet IPPR vurderet af PPP's fordele og ulemper, og de to vurderinger peger på følgende generelle erfaringer og anbefalinger ¹:

Hvorfor vælge PPP

- Når myndighederne overvejer at inddrage den private sektor i projekter og serviceydelser der traditionelt ligger hos den offentlige sektor, er det vigtigt at identificere den private sektors fordele og finde ud af hvorfor den offentlige sektor ikke kan bidrage med samme fordele.
- Projekter der kan opnå konkrete fordele ved inddragelse af den private sektor bør gennemføres som PPP. Fordele kan f.eks. være i form af bedre risikohåndtering, mere effektiv projektledelse eller mere innovativ tilgang som samlet set reducerer omkostningerne ved projektet, eller øger dets kvalitet
- Gennemføres offentlige projekter ved hjælp af privatkapital, betyder det ikke i sig selv at det bliver billigere for det offentlige eller at det bliver muligt for det offentlige at gennemføre flere projekter end ellers. Der vil være en anden tidsfordeling af udgifterne således at betalingerne for projektet fordeles over en periode i fremtiden i stedet for at blive afholdt i forbindelse med investeringerne.

Håndtering af PPP projekter og risici

- I baggrunds- og udbudsmateriale skal myndighederne undgå at opfordre til overoptimisme, f.eks. ved at udarbejde for optimistiske trafikprognoser. Det øger risikoen for efterfølgende økonomiske problemer og større omkostninger, også for de offentlige kasser.
- Den private sektor skal bære sin del af risikoen således at virksomheder der giver overoptimistiske tilbud i udbudsfasen kan forvente økonomiske tab hvis tingene går galt.
- Høj risiko bør afspejles i tilsvarende stort indskud af risikovillig kapital.
- Statsgarantier bag låntagning kan nemt påføre det offentlige omkostninger i form af realisering af garantier. Hvis markedet stiller krav om statsgarantier, er dette nemlig et klart signal om at projektets risiko rækker ud over normal kommerciel risiko.

5.2.3 Jernbanesektoren

Organisering af jernbanesektoren

På baggrund af EUs direktiv om åben adgang til jernbanenettet i 1991 blev jernbaneselskabet opdelt i en lang række selskaber. I 1994 blev det statslige jernbanemonopol British Rail opsplittet i et privatiseret infrastrukturselskab, Railtrack, tre udlejningsselskaber for rullende materiel og seks godsoperatørselskaber som blev udbudt og solgt. Godstransport på skinner blev helt liberaliseret, og passagerdriften blev udliciteret til en række operatørselskaber.

Fra 1995 påbegyndte den daværende udliciteringsmyndighed OPRAF licitation af passagertransport på bane. Udliciteringen var tilendebragt i 1997 med ialt 28 koncessioner. I koncessionerne fastlægges hvor store offentlige subsidier de enkelte operatører skal have

¹ NAO 15. dec. 2000, NAO 28. marts 2001 samt IPPR juni 2001

for at betjene deres ruter. Koncessionerne præciserer den minimumstrafik som selskaberne skal køre og angiver eventuelle krav om serviceforbedringer og investeringer i nyt materiel. Operatørerne har adgang til at udbyde yderligere trafik inden for deres koncessionsområde på kommercielle vilkår (fri trafik), ligesom der er en – begrænset - adgang for andre operatører til at konkurrere på de koncessionerede ruter.

Samtidig med udbuddet af trafikken blev der gennemført en ny regulering af standard billetpriserne. Reguleringen sigter på en gradvis nedbringelse af billetpriserne i faste priser på almindelige standardbilletter efter den såkaldte RPI-X formel. Reguleringen sikrer at billetterne stiger lidt langsommere end samfundets generelle prisudvikling. Andre billettyper (f.eks. dyre business class billetter og særligt billige afgang) er ikke reguleret.

Infrastrukturforvalteren Railtrack blev i 1996-97 privatiseret ved salg af selskabets aktier på markedet. Railtrack vedligeholder skinnerne og indgår aftaler med operatørselskaberne om deres ret til at køre på skinnerne og deres betaling herfor. Aftalerne indeholder også retningslinier for gensidige betalinger af afgifter i tilfælde af uregelmæssigheder, f.eks. hvis Railtracks vedligeholdelsesarbejder medfører forsinkelser i trafikken, eller hvis en operatør er årsag til forsinkelser i systemet. Som forvalter og ejer af jernbaneinfrastruktur er Railtrack ansvarlig for vedligeholdelse og fornyelse af jernbaneskinne. Operatørernes betaling for brug af skinnerne er underlagt en regulering som minder om reguleringen af billetpriserne således at prisen stiger langsommere end den almindelige prisudvikling.

Strukturen i jernbanesektoren efter liberaliseringen er således kompliceret. Der er et meget stort antal selskaber og der er etableret flere reguleringsorganer. *Office of the Rail Regulator*, ORR, er uafhængig af regeringen og er den centrale regulator for jernbanesektoren. ORR regulerer Railtrack og skal sikre konkurrencen på skinnerne, herunder fastsættelsen af de benyttelsesafgifter på skinnerne som operatørerne skal betale, og at ingen selskaber misbruger en dominerende position. Railtracks forretningsbetingelser er underlagt regler som betyder langsomt faldende priser på infrastrukturafgifterne som operatørerne skal betale til Railtrack for brug af skinnerne. Sikkerhedsforhold er underlagt en anden myndighed, the Health and Safety Executive. *The Strategic Rail Authority*, SRA, er en relativt ny myndighed der bl.a. har overtaget den gamle udliciteringsmyndigheds opgaver. SRA er en statslig styrelse der naturligt skal være i overensstemmelse med Trafikministeriet, men som dog ikke modtager direkte instruktion herfra. SRA har til opgave at gennemføre nye udbud af de operatørkoncessioner der udløber inden 2004 og at fremme en hensigtsmæssig langsigtet udvikling af jernbanetrafikken i overensstemmelse med regeringen 10 års transportplan. En central opgave er at kanalisere 30 mia. GBP statslige midler til brug for planlagte jernbaneinvesteringer, der sammen med forventede private midler i alt løber op i 60 mia. GBP over en ti-årig periode.

Effekter af liberalisering og omregulering af jernbanesektoren

Effektivitet

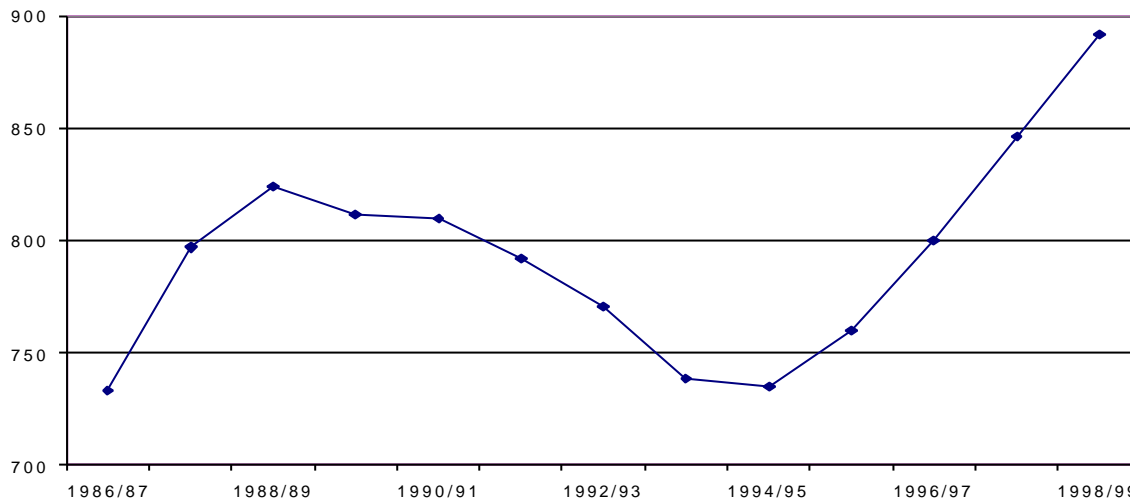
Effekterne af liberalisering og omregulering mht. effektivitet vurderes separat for operatørdelen og for Railtrack.

Togdriften/operatørerne: Der er naturligvis stor forskel på hvor effektiv driften i de enkelte selskaber er, men der hersker dog generelt enighed om at der er sket en effektivisering af driften siden privatiseringen.

Siden privatiseringen er både passager- og godstrafikken vokset. I perioden 1996-2001 er antallet af køreplanlagte tog km. endvidere steget med 14%, og fra 1995/96 til 2000 steg

passagertransporten med jernbane (passager-km) med 33%. Samtidig er de offentlige subsidier til passagertrafikken faldet, men de stigende indtægter som følge af stigningen i passagertallet har nogenlunde modsvaret dette fald. Kombineres dette med at prisreguleringen har begrænset stigningen i billetpriserne, kan det tages som udtryk for en effektivisering af driften i økonomiske termer.

Figur 5.2 Millioner togrejser i England

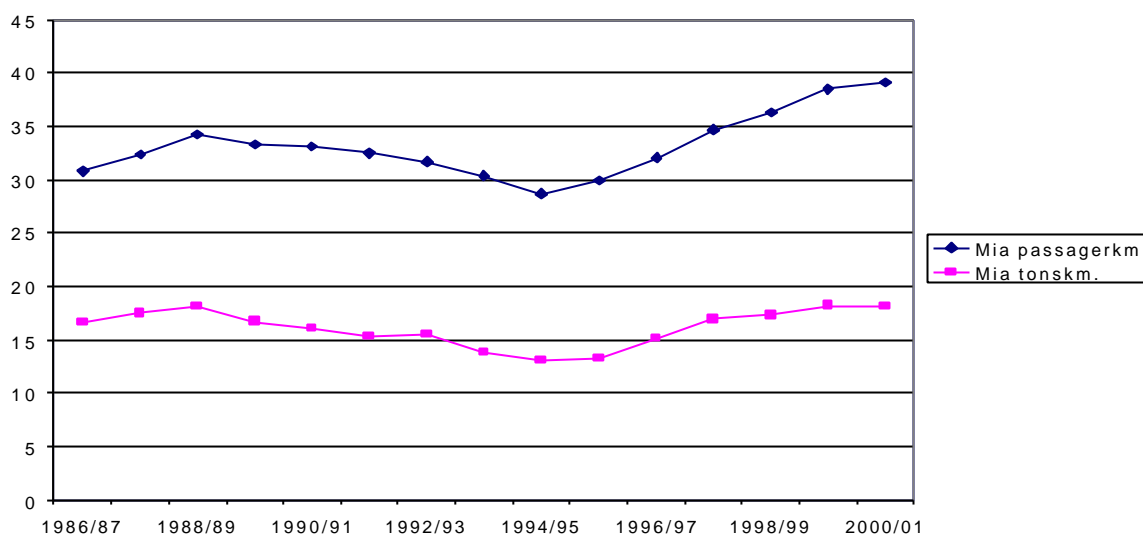


Kilde: Jon Shaw: Competition in the UK passenger railway industry: prospects and problems. Transport Reviews Vol.21 no.2, April-June 2001.

Det voksende passagertal har imidlertid betydet stigende trængselsproblemer i togene, og det voksende antal togkm. har betydet stigende trængsel på skinnerne. Der er derfor konstateret forringelser i regulariteten og flere forsinkelser som følge af kapacitetsproblemer. Den faldende regularitet betød således at operatørerne måtte betale 103 mio. £ i bøder til SRA i 2000/01, mod 0 £ året før. Målinger foretaget de seneste to år viser således faldende passagertilfredshed, stigende problemer med overfyldte tog og voksende antal forsinkelser¹.

¹ SRA Annual reports 1999/2000 og 2000/2001 samt The strategic plan, SRA 2002

Figur 5.3 Passager- og godstransport på jernbane i England



Kilde: National Rail Trends, SRA september 2001

De faldende subsidier begynder at give nogle af operatørerne problemer. Nogle af selskaberne vurderes af have vanskeligt ved at forøge passagerindtægterne så meget at det står mål med de fortsatte reduktioner af subsidiene. Det kan betyde at der i de kommende udbud af koncessionerne fra 2004 kan tænkes krav om højere subsidier på nogle af linierne, især de som betjener mere tyndt befolkede områder¹.

Railtrack: Railtrack er ansvarlig for vedligeholdelse og reinvesteringsproblemer, f.eks. driftsforstyrrelser på grund af signalproblemer og lignende. I perioden 1996-1999/2000 faldt antallet af de forsinkelser Railtrack forårsagede på grund af vedligeholdelses- og reinvesteringsproblemer med 26%, på trods af væksten i passagertallet². Antallet af aflyste tog som følge af Railtracks vedligeholdelses- og reinvesteringsproblemer, er i samme periode mere end halveret.

På visse områder har der imidlertid været tale om mangelfuld vedligeholdelse af jernbanenettet fra Railtracks side. Ved overtagelsen af jernbaneinfrastrukturen forelå kun ufuldstændige opgørelser af kvaliteten af skinner, broer, stationer og signaler. Kvaliteten på hovedparten af skinnenettet skønnes at have været nogenlunde uændret siden privatiseringen, men der er samtidig konstateret et stigende antal af egentlige skinnebrud, og Railtrack har ikke været i stand til at gennemføre helt nødvendige vedligeholdelser af skinnerne. Der har endvidere ikke været enighed mellem regulatoren (ORR) og Railtrack om grundlaget for vurderinger af Railtracks virksomhed og præstationer, og for vurdering af kvaliteten af infrastrukturen³ og dermed for Railtracks opfyldelse af kravene i deres koncession. ORR har ikke været præcis i sine krav til vedligeholdelse og forbedringer, og Railtrack har ikke været i stand til at levere et overblik over infrastrukturens tilstand. På den baggrund har ORR ikke været i stand til at overvåge udviklingen i infrastrukturens kvalitet.

¹ Jon Shaw: Competition in the UK passenger railway industry: prospects and problems. Transport Reviews Vol.21 no.2, April-June 2001

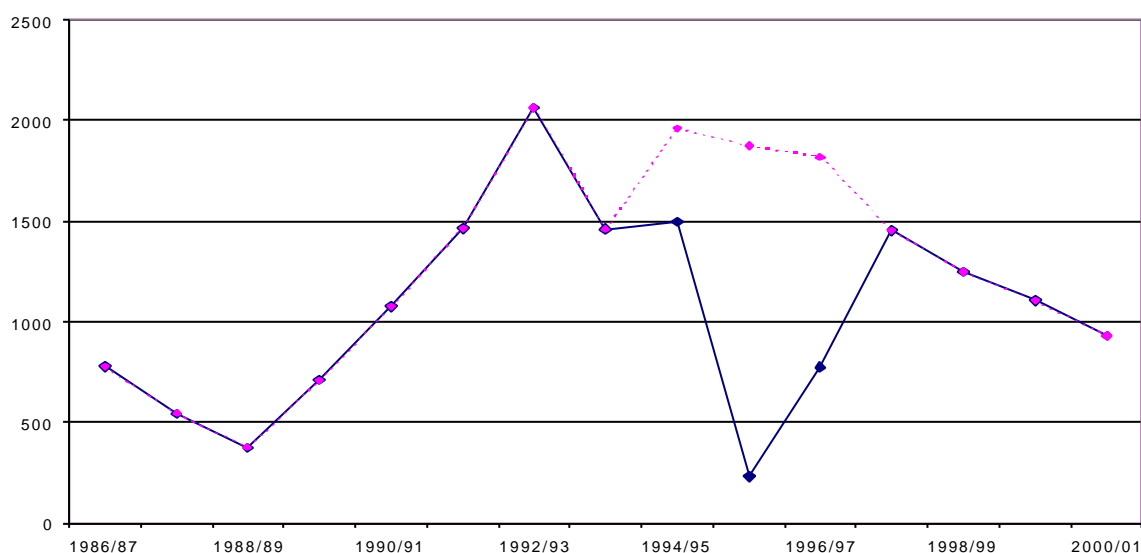
² Ibid

³ NAO: HC 397 1999/2000

Flere ulykker i perioden 1997-2000 skyldtes fejl i skinnerne, og kulminerede med Hatfield afsporingen i oktober 2000. Ulykkerne viste at infrastrukturen ikke var i tilstrækkelig god stand, og Railtrack blev pålagt at foretage en række reinvesteringer i skinnenettet. Railtrack anførte at væksten i godstrafikken var årsag til stigningen i antallet af skinnebrud, og at Railtrack havde overholdt deres del af ansvaret for vedligeholdelsen af skinnerne i henhold til deres licens. De omfattende sporarbejder medførte sammen med dårlige vejforhold, voldsomme forstyrrelser af togdriften, og op til 20% af togene var i sommeren 2001 alvorligt forsinkede eller aflyste. Konsekvenserne af de omfattende krav om vedligeholdelse og forbedringer var dramatiske for Railtracks økonomi. Mens selskabet i de første år gav overskud til aktionærene fik selskabet i 2001 behov for store statstilskud (700 millioner £¹ og udsigt fik yderligere 1,7 mia. £ i 2002). Regeringen afslog Railtracks anmodning om støtte og har midlertidigt sat selskabet under administration mens man overvejer den fremtidige organisering.

Jernbanen samlet set: Samlet set synes der at være sket en vis effektivisering af jernbanesektoren siden liberaliseringen. Der foretages et stigende antal passagerrejser og transporteres mere gods, samtidig med at statens subsidier til sektoren ikke er steget tilsvarende. I fig. 5.4 er de statslige subsidier til jernbanen angivet. Det vil sige subsidier tillagt selskabernes gældsoptagelse da de var statsligt ejede og omvendt fratrukket indtægterne til staten da de blev solgt. Salg af rullende materiel i 1994/95, og især de store provenuier fra salget af Railtrack i 1995/96 og 1996/97, bringer nettosubsidier langt ned i disse år mens der omvendt i årene forud for privatiseringen var ganske stor gældsætning i British Rail hvilket bringer de reelle subsidier op i disse år. Med stiplede linie er i figuren angivet subsidierne hvis man trækker salgsindtægterne fra privatiseringerne ud, og heraf ses et mere jævnt fallende subsidie, men fra et historisk højt udgangspunkt i begyndelsen af 1990'erne.

Figur 5.4 Statslige subsidier til jernbanen. Mio. GBP pr. år



Kilde: National Rail Trends, SRA september 2001

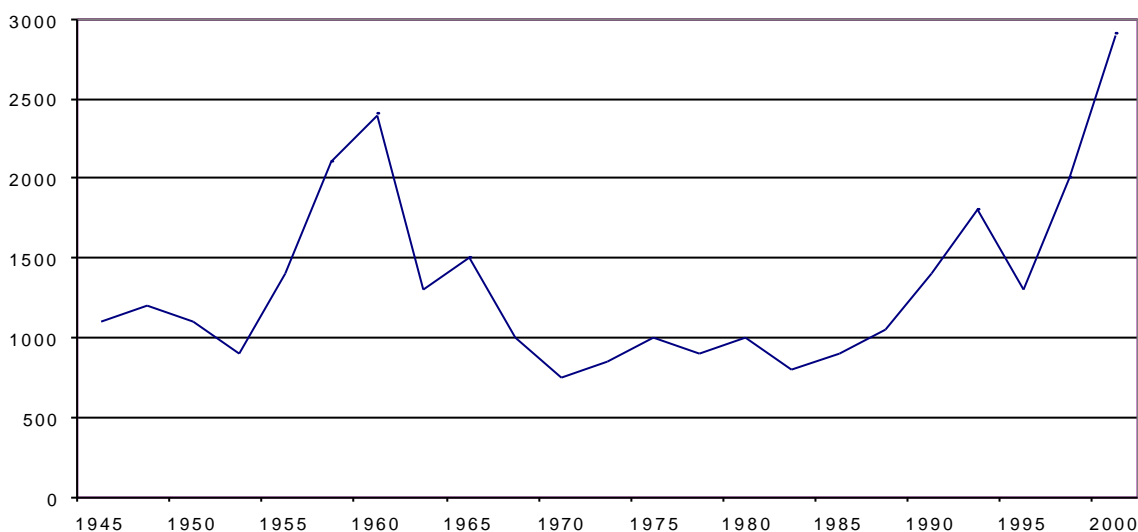
Det er vanskeligt at vurdere om den økonomiske effektivisering er sket på bekostning af langsigtede investeringer. Investeringsniveauet har ikke været specielt lavt i årene efter

¹ BBC News, BBC, mandag d. 8. oktober 2001

privatiseringen. Det er tværtimod steget stærkt og nåede i 2000 op på et højere niveau end det havde i 1960. Investeringerne i jernbanen lå på et lavt niveau i mange år, og forud for privatiseringen var der således ikke tale om at jernbanesektorens situation var ideel, men derimod at der var behov for væsentlige investeringer. Utilstrækkelig målrettet vedligeholdelse af skinnerne medførte imidlertid stærkt voksende problemer med skinnebrud og restriktioner for kørslen på væsentlige skinnestrækninger. Konsekvensen har været meget kraftige forringelser af kvaliteten af togdriften på grund af forsinkelser siden midten af 2000.

I fig. 5.5 er vist en oversigt over investeringerne i jernbanesektoren 1945-2000¹.

Figur 5.5 Årlige investeringer i jernbanesektoren. Mio. GBP, 2000 priser



Kilde: National Rail Trends, SRA september 2001

Indsigt og koordinering

Med privatiseringen af jernbanesektoren forsvandt den offentlige planlægning på området i det væsentligste. Sektoren blev betragtet som andre private sektorer. De samfundsmæssige hensyn blev primært varetaget i forbindelse med udbuddet af koncessioner og tildeling af subsidier til operatørerne.

Regeringen har i stigende grad betonet behovet for samfundsmæssig koordinering og planlægning af sektoren, herunder behovet for at sikre et bedre samspil med anden trafik og aflaste vejtrafikken i belastede områder. Regeringen har i sin langsigtede transportplan, Transport 2010, the 10 year plan, identificeret trafikpolitiske, miljøpolitiske og socialpolitiske mål som bl.a. jernbanen skal bidrage til. Planen identificerer endvidere meget store investeringsbehov i jernbanesektoren, ca. 60 mia. GBP, som er nødvendige for at sikre at jernbanen kan bidrage til disse mål.

Dette har sammen med de aktuelle problemer i sektoren, betydet at der nu er iværksat strategisk planlægning på jernbaneområdet. Planlægningen varetages af en ny myndighed,

¹ Efter privatiseringen er der sket nogle ændringer i opgørelsen af investeringerne som medfører nogle unøjagtigheder ved sammenligninger før og efter 1994/95. Der er dog ikke ændringer der påvirker det samlede billede.

the Strategic rail Authority, SRA, og skal sikre sammenhæng mellem de kommende investeringer, sikre koordinering med de kommende udbud af koncessioner og sikre klare rammer for de mange aktører i sektoren.

SRA har ganske stærke virkemidler til rådighed for at realisere den strategiske planlægning selvom sektoren er blevet privatiseret. SRA skal således stå for de kommende udbud af passagertrafikken når de nuværende koncessioner udløber, og skal administrere de store statslige midler til investeringer i jernbanesektoren i de kommende ti år. Den første strategiske jernbaneplan blev offentliggjort i januar 2002 og identificerer en lang række investeringsprojekter og tiltag på kort og mellemlangt sigt.

For passagererne er information om priser og billetsalg blevet ændret efter liberaliseringen. Koncessionerne rummer krav om at passagererne kan købe gennemgående billetter, også selv om rejsen omfatter flere operatører, men det er blevet sværere at få oplysninger om rejser der involverer flere eller konkurrerende operatører. Med privatiseringen er etableret et større udbud af forskellige billettyper og rabatorordninger, og samlet er markedet blevet mindre gennemskueligt og vanskeligere orientere sig i. Situationen er dog ifølge passagerorganisationen Rail Passenger Council, ikke vanskeligere at håndtere end situationen ved flyrejser¹, og rummer både positive og negative elementer. Der er således på den ene side stærkere markedsføring af de forskellige linier og muligheder hvilket øger informationsniveauet og valgmulighederne, og på den anden side mindre gennemskuelighed og koordinering af information og billetsalg end tidligere.

Konklusioner om jernbanen

Omregulering og privatisering af den engelske jernbanesektor har bidraget til effektivisering og øget orientering mod kunderne. Dette kan ses på et voksende antal passager og antal togkm. og faldende offentlige subsidier.

Ulykker forårsaget af dårlige skinner og Railtracks økonomiske sammenbrud viser imidlertid samtidig at den valgte struktur ikke har fungeret tilfredsstillende, og at privatiseringen af infrastrukturen ikke har været vellykket. Den nedslidte infrastruktur var delvist en realitet ved etableringen af Railtrack og kan derfor ikke kun tilskrives omreguleringen og privatiseringen. Successen med stigende passagertrafik og godstrafik øgede belastningen på skinnenettet, og det kan konstateres at Railtrack ikke sikrede et forsvarligt kvalitetsniveau på skinnenettet. Dette skyldes bl.a at en meget stor del af BR's oprindelige jernbanekspertise blev skilt ud og solgt fra således at Railtrack havde for lille intern jernbaneteknisk ekspertise, og at selskabet i en årrække prioriterede relativt kortsigtede aktionærinteresser. Konsekvensen heraf var for lidt og ineffektiv vedligeholdelse og reparation af skinner-systemet.

Samlet kan der peges på en række erfaringer fra dereguleringen af jernbanen:

- Etablering af konkurrence gennem udbud af trafik har effektiviseret togdriften. Koncessionsperioderne i første udbudsrunde har dog været for korte (hovedparten syv år, men nogle dog op til 15 år) til at give operatørerne tilstrækkelige incitamenter til at foretage langsigtede investeringer, og SRA planlægger derfor at forlænge koncessionsperioderne i den næste runde til op til 20 år.

¹ Interview m. Dr. Derek Langslow, Rail Passenger Council

- Privatiseringen af infrastrukturen har givet anledning til store problemer. Der manglede klarhed mellem Railtrack og regulatoren (ORR) om hvad selskabet skulle levere i form af kvalitet af skinesystemet, stationer og ydelser som netudbyder i forhold til operatører (forsinkelser, vedligeholdelsesarbejder mv) i henhold til licensen. Ved etableringen og privatiseringen af Railtrack var der ikke tilstrækkelig klarhed over infrastrukturens tilstand og ej heller gjort klart hvorledes tilstanden og forbedringer heri skulle registreres. ORR kunne derfor heller ikke klart vurdere om Railtrack levede op til kravene eller opnå enighed herom med Railtrack.
- Samspillet mellem de mange aktører er mere baseret på jura og kontrakter end på samarbejde. Der medgår for store ressourcer til juridiske slagsmål og suboptimering hos de mange aktører ud fra de konkrete kontrakter og reguleringsmekanismer, i forhold til det overordnede hensyn til passagerer og den samlede afvikling af trafikken.
- Omregulering og privatisering har betydet at et meget stort antal selskaber nu er ansvarlige for jernbanesektoren. Privatiseringen har således ikke reduceret behovet for koordinering mellem selskaber, og regeringen har derfor iværksat en løbende strategisk planlægning af sektoren.

5.2.4 Bussektoren

Organisering af bussektoren

I 1980 blev der givet fri adgang til at etablere ekspresbusruter over 50 km, og fra 1985 blev al lokal busdrift under 50 km, og uden for London, liberaliseret. Både fjerntrafik og lokal bustrafik foregår på kommercielle vilkår, dog undtaget visse socialt begrundede kørsler der skal udbydes i licitation. De eneste krav for at åbne lokale busruter er at ruten skal registreres hos offentlig myndighed og at køretøj og chauffører opfylder visse krav.

Alle offentlige busselskaber med lokaltrafik skulle efter liberaliseringen operere på samme kommercielle vilkår som private busselskaber, og de største offentlige busselskaber blev opsplittet i mindre enheder og privatiseret. Siden er der gradvist sket en koncentration på markedet således at fire store operatører nu sidder på ca. 60% af lokalbusmarkedet. Lokal buskørsel bliver subsidieret i form af 80% refusion af brændstofafgiften mod at der gives rabatter til ældre, invalide og lign. De lokale myndigheder har en social forpligtigelse til at sikre trafikforsyning i områder hvor der er huller i det kommercielle busnet. Sådanne kørsler der subsidieres og udbydes i konkurrence, udgør ca. 16% af det samlede lokalbusudbud.

På fjernbusmarkedet blev det oprindelige samarbejdsorgan mellem de offentlige regionale busselskaber, National Express, i 1988 privatiseret og er med en markedsandel på 85% helt dominerende på fjernbusmarkedet. Selve kørslen af National Express' ruter forestås dog af en række større og mindre selvstændige busoperatører efter udbud. En brændstofafgiftsrefusion for fjernbusser, svarende til den der gives lokalbusser, overvejes i øjeblikket for visse fjernbusruter for at fremme busbetjeningen af særlige områder.

Effektivitet

Konsekvensen af dereguleringen har været en skærpet konkurrence både inden for lokaltrafikken og fjerntrafikken¹. Det har betydet reducerede omkostninger samtidig med at de offentlige subsidier er blevet fjernet. Endvidere er der sket tilpasninger af kørselsudbuddet.

Driftsomkostningerne i *lokaltrafikken* faldt i de første 10 år med 35-45% pr. vognkm., samtidig med at antallet af kørte bus-km. steg med 25%. Samtidig steg taksterne i gennemsnit 17%. Konkurrencen var i perioden uforsonlig med bortfald af tynde ruter, men til gengæld overbetjening af de lukrative ruter. På trods af takstforhøjelserne faldt passagerindtægterne på grund af fald i passagertallet ligesom de offentlige subsidier faldt i perioden. De faldende indtægter til branchen blev opvejet af omkostningsbesparelserne i busselskaberne. Markedet er i en mere roligt fase nu, men der er fortsat konkurrence da det er ganske let for nye operatører at gå ind i eksisterende ruter hvis de bliver for lukrative.

På fjernbusområdet betød dereguleringen og privatiseringen priskonkurrence. Branchen vurderer at taksterne faldt ca. 40 % de første fire år efter dereguleringen. Rutenettet blev ikke væsentligt udbygget, men nettet og de enkelte ruter er derimod blevet justeret og effektiviseret. Der er sket en forstærket indsats på de lukrative ruter mens tabsgivende ruter er blevet ændret eller lukket. Fjernbusserne har fortsat bestræbt sig på at reducere taksterne, og det dominerende selskab National Express fastholdt eller reducerede således taksterne på hovedparten af ruterne i perioden 1992-99.

Der er stor forskel af dereguleringen og privatiseringens effekt på passagerantallet i henholdsvis lokaltrafikken og fjerntrafikken. Lokaltrafikken har siden 1950'erne været kraftigt faldende. Et fald som fortsatte efter dereguleringen og privatiseringen. I løbet af de sidste fem til syv år har der dog været et noget svagere fald antallet af buspassagerer, og der har været en svag stigning i serviceniveauet målt som antal buskm².

Inden for fjernbustrafikken kunne den modsatte tendens konstateres. Et fald i passagertallet blev efter dereguleringen vendt, især i første halvdel af 1980'erne. Forklaringerne er de reducerede takster og højere frekvenser på en række ruter samt højere rejsehastigheder som følge af ruteomlægninger og øget kørsel på motorvej.

Indsigt og koordinering

Ved dereguleringen af busområdet mistede de lokale og regionale myndigheder adgangen til planlægning og virkemidler til realisering heraf i den kollektive trafik.

På *fjernbusområdet* fortsatte National Express som dominerende selskab i høj grad med at planlægge og koordinere fjernbustrafikken, og de primære effekter af liberaliseringen var dels at de enkelte operatører nu blev udsat for konkurrence ved udbud af ruterne, dels at National Express hele tiden har risiko for at nye selskaber kan komme ind og konkurrere hvis ruterne bliver for lukrative. De regionale myndigheder forventes i fremtiden lidt mere aktivt at kunne inddrage fjernbusser i den samlede trafikforsyning i regionen ved hjælp af frivillige aftaler. National Express har således indgået en frivillig aftale om trafikforsyning af visse tyndt befolkede områder og at tilbyde reducerede takster til ældre og handicappede mod at få refunderet 80% af brændstofafgifterne. Liberaliseringen af fjernbusmarkedet skønnes ikke at have haft væsentlig negativ betydning for regional- og fjerntrafikken på

¹ Transportrådet Rapport nr. 98-02 og Notat 98-01

² From Workhorse to Thoroughbred. A better role for bus travel, p. 11-12. DETR 1999

skinner, idet fjernbusser og jernbane i høj grad retter sig mod forskellige markedssegmenter.

På *lokalbusområdet* har private selskabers overtagelse af trafikforsyningen betydet bortfald af koordinering af trafikudbudet og ofte forringelse af det samlede udbud. Koordinering og etablering af en sammenhængende trafikforsyning søges i stigende grad sikret af de lokale myndigheder. Regeringen har således pålagt de 73 lokale myndigheder at udarbejde femårige transportplaner som inkluderer busplaner. Transportplanerne skal være konsistente og understøtte de nationale målsætninger om transport-, miljø- og sociale forhold og giver til gengæld adgang til statslig medfinansiering af investeringer. Til brug for realisering af planerne har de lokale myndighederne mulighed for

- at købe trafikforsyning af de dele af nettet som ikke kan forsynes på kommercielle vilkår, og eventuelt at købe samlede busnet med både rentable og urentable ruter efter udbud i konkurrence (kvalitetskontrakter)
- at forbedre infrastrukturen i form af busbaner, terminaler, busstoppesteder mv. som står til rådighed for bussektoren, og
- at indgå frivillige kvalitetsaftaler med busselskaberne hvor myndighederne tilbyder bedre rammer og infrastruktur mod at selskaber kommer med nye busser, tilbyder bedre trafikforsyning eller på anden måde bedre kundebehandling,
- at stille krav om god information om køreplaner mv. til passagerer og til fælles billetteringssystemer i lokalområdet. Hvis busselskaberne ikke honorerer kravene, kan myndighederne selv udarbejde informationsmateriale og pålægge selskaberne omkostningerne

Konklusion om bussektoren

For bussektoren set under et er der både positive og negative erfaringer med privatiseringen, opsplitningen af selskaber og liberaliseringen af reguleringen sektoren.

- På *omkostningssiden* har etablering af private selskaber og konkurrence betydet reducerede omkostninger ved busdriften, dels som følge af pres på lønninger og arbejdstilrettelæggelse, dels som følge af ændringer i køreplaner og ruter.
- Effekterne af privatiseringer og konkurrence har påvirket *udbud og takster* meget forskellig i lokaltrafikken og i fjerntrafikken. Der er sket forringelser af lokaltrafikken i form af ringere trafikudbud og overudbud på attraktive ruter mens fjernbusnettet er blevet effektiviseret og stort set har bevaret udbudet. Tilsvarende er taksterne steget i lokaltrafikken som følge af faldende subsidier, mens de er faldet kraftigt i fjerntrafikken som følge af effektiviseringer og stigende passagertal.
- Manglende koordinering har betydet forringelser af lokaltrafikken mens dette ikke er sket i samme omfang på fjernbusområdet på grund af den centraliserede struktur.
- De lokale myndigheder er pålagt at gennemføre femårig transportplanlægning, bl.a. med henblik på koordinering og forbedring af bustrafikken, og kan sikre realisering af planerne gennem udbud af trafik i konkurrence og gennem indgåelse af frivillige kvalitetsaftaler.

5.3 New Zealand

5.3.1 Generel politik om organisationsformer og liberalisering

I New Zealand har staten traditionelt spillet en meget aktiv og central rolle i samfundsøkonomien. Staten havde virksomheder inden for bankvæsen, forsikring, sundhed, uddannelse, transport og energi og gennemførte omfattende reguleringer inden for en række områder. Som eksempel inden for transportområdet kan nævnes at regeringen i 1936 havde indført en bestemmelse om at gods på lastbiler ikke måtte transporteres længere end 50 kilometer med henblik på at beskytte jernbanen. Begrænsningen blev i 1977 ændret til 150 km. Man lagde også bånd på godstransport på vejene ved at begrænse antallet af udbudte fragtlicenser. Hvor der var konkurrence mellem tog og lastbil – hvor afstanden var mindre end 150 km – blev prisen for godstransport på vejene udstukket af Trafikministeriet. Bl.a. som følge af den stramme regulering og beskyttelsen mod konkurrence var mange af de offentlige virksomheder præget af ineffektivitet, overbemanding og høje omkostninger.

Gennem første halvdel af 1980'erne befandt New Zealand sig i en lavkonjunktur med voksende inflation og offentlig gældssætning¹. Labour-regeringen iværksatte på denne baggrund en række reformer hvis mål var at skabe mere konkurrence på markedet. Reformerne indebar en større omstrukturering af de offentlige virksomheder sammen med en deregulering af energi- og transportsektoren. Indenrigsflytrafikken dereguleredes i 1983 som det første område, og siden er der sket en systematisk liberalisering af transportsektoren. Det offentlige interesser inden for fly-, tog- og færgetrafik er i dag enten solgt, eller er delvist privatiseret. I 1986 var de væsentligste forhindringerne for konkurrence udfaset.

5.3.2 Jernbanesektoren

Organisering af jernbanesektoren

Godstransport spiller den centrale rolle for New Zealands jernbane og udgør 75% af jernbanens indtjening. Passagertrafik på bane spiller en meget beskedent rolle og er ud over nogle få, relativt turistorienterede intercitylinier (Tranz Scenic ruter) koncentreret om pendlerlinierne i byerne Auckland og Wellington.

Frem til 1982 lå al tog- og færgetrafik under en statslig styrelse hvorefter den blev organiseret i statsvirksomheden *New Zealand Railways Corporation*. Målet var at nedsætte omkostningerne og forøge konkurrenceevnen på fragtmarkedet.

I 1990 blev *New Zealand Rail Limited* stiftet som et statsejet selskab. Selskabet overtog alle jernbanens aktiver, dvs. både rullende materiel og infrastruktur, dog undtaget den jord skinnerne lå på. Ændringen skete som led i forberedelsen af en fuldstændig privatisering af jernbanen. Privatiseringen fandt sted i 1993 da det amerikanske ejede selskab *Tranz Rail* købte hele jernbanesystemet for 328 mill. NZ\$, svarende til ca. 1,2 mia. kr. Købet omfattede både de landsdækkende godslinier, passagerlinierne i byerne og de få landsdelslinier.

I årene frem til privatiseringen i 1993, havde jernbanerne mistet såvel indtjening som markedsandele og havde som følge heraf en gæld på 1,2 mia. NZ\$, svarende til ca. 4,2 mia. kr. Denne gældspost blev fuldt afskrevet af regeringen inden virksomheden blev solgt til Tranz Rail.

¹ NZ Institute for the Study of Competition and Regulation; The Privatisation of New Zealand Rail, Part 1, side 12.

Det statsejede selskab *New Zealand Railways Corporation* ejer i dag den jord skinner-systemet og infrastrukturen ligger på, og er som sådan ansvarlig for administrationen af en 99 årig leasingkontrakt med Tranz Rail¹.

Der var flere motiver bag omorganiseringen og efterfølgende privatiseringen af jernbanen i begyndelsen af 1990'erne²:

1. Jernbanens markedspositionen var drastisk forringet til fordel for andre transportformer. Den gradvise deregulering af godstransport på landevejene i sidste halvdel af 1980'erne medførte priskrig på godstransport mellem tog og vej, fragtpriiserne faldt begge steder, og mængden af gods på bane faldt jævnt.
2. Jernbanen var ikke konkurrencedygtig på grund af omkostningsniveauet. En rapport fra 1983 – den såkaldte Booz Allan-rapport - anbefalede således en 65% reduktion af flåden af togvogne og samtidig investering i større vogne, 50 procent reduktion af antallet af lokomotiver, og reduktion af arbejdsstyrken som matchede disse beskærelser.
3. Der manglede markedsorientering og evne til at håndtere konkurrence hos den daværende ledelse.
4. Fokus var blevet fjernet fra kerneopgaverne, nemlig gods- og passagertransport. I forbindelse med New Zealand Rail Limited's stiftelse som et statsejet selskab i 1990, blev kerneaktiviteterne defineret som gods- og passagertransport. Sideaktiviteter som busser, ejendomsbesiddelser, pakke-transport og jorden som skinnerne lå på, blev ført over i New Zealand Railways Corporation.

Der påhviler ikke Trans Rail nogen offentlige service forpligtigelser, f.eks. i form af minimumskrav til antal køreplantimer eller lign. Myndighederne i Wellington og Auckland har ydet tilskud til billetprisen i de respektive metrosystemer, men herudover gives der ingen subsidier til jernbanesektoren.

Effekter af liberalisering og omregulering af jernbanesektoren

Effektivitet

Siden omorganiseringen og privatiseringen af jernbanerne er aktiviteten steget. Antallet af passagerer på jernbanen, dvs. dels i Auckland og Wellingtons bybaner, dels på Tranz Scenic ruterne, steg i perioden 1995-2001 med ca. 20% mens der dog kun var en begrænset stigning i indtjeningen på passagertrafikken. I samme periode steg godsmængder med ca. 50%, og godstransport genererer nu ca. 75% af selskabets samlede indtjening.

I samme periode er omkostningerne imidlertid steget med ca. 35% i løbende priser, hvilket nogenlunde har opvejet indtægtsstigningen i perioden.

Tranz Rail har haft faldende afkast til firmaets investorer gennem de seneste år. Afkastet pr. aktie er således faldet fra 0,48 NZ\$ i regnskabsåret 1996/1997, til 0,04 NZ\$ i regnskabsåret 2000/2001. På denne baggrund satte Tranz Rail i oktober 2000 sine passagerruter

¹ Man var oprindeligt indstillet på også at sælge jorden under skinnerne til Tranz Rail. Aftaler med New Zealands oprindelige befolkning, Maoriene, betød imidlertid at staten i givet fald skulle betale en betydelig økonomisk kompensation, og man valgte i stedet en leasingløsning, hvor Tranz Rail årligt betaler 1 NZ\$ i leasingydelse.

² NZ Institute for the Study of Competition and Regulation; The Privatisation of New Zealand Rail, Part 1.

til salg, og ved årsskiftet var salget af Tranz Scenic og Tranz Metro Auckland afsluttet¹. Med salget ønsker selskabet at fokusere sin indsats på tre kerneområder:

- Godstransport på jernbane
- Dør-til-dør distribution af gods
- Færgeruten mellem Nord- og Sydøen

Indsigt og koordinering

Ved vurdering af behovet for indsigt og koordinering af jernbanesektoren i New Zealand er det væsentligt at erindre at der primært er tale om godstransport, og at passagertransporten uden for de to store byer er meget beskednen. Jernbanens rolle adskiller sig således markant fra rollen i Danmark og i resten af Europa.

Ved privatiseringen af jernbaneselskabet i 1993 blev der ikke stillet væsentlige betingelser og krav til køberen. Salget kan betragtes som et forsøg på blot at sikre jernbanens overlevelse. Der blev således ikke stillet krav til vedligeholdelsen af banestrækningerne, eller krav om adgang for andre operatører på skinnerne på ikke-diskriminerende vilkår. Sikkerhedskravene var relativt lempelige og kontrakten gav Tranz Rail adgang til efter ønske at sub-lease adgangen til sine spor, frem for selv at stå for ruter.

Tranz Rail offentliggjorde i oktober 2000 en plan for restrukturering af servicen på bl.a. pendlerruterne i Auckland og Wellington², og lokalregeringerne i Auckland og Wellington tilkendegav i den forbindelse bekymring med hensyn til at sikre det fremtidige transportudbud³.

Tranz Rail har i dag solgt pendlerruten Tranz Metro Auckland til lokalregeringen i Auckland, og der er igangsat forhandlinger om salg af Tranz Metro Wellington. I forbindelse med salget forhandlede centralregeringen overtagelsesprisen ned fra de 390 mio. kr som lokalregeringen havde forhandlet sig frem til, til ca. 285 mio. Auckland lokalregering har indgået en femårig kontrakt med Tranz Rail, hvor firmaet skal stå for togkontrol og vedligeholdelse. Endvidere har Tranz Rail som en del af købsaftalen sikret sig adgang til at lade sine fragttog benytte skinnesystemet på bestemte tidspunkter.

Senest har Tranz Rail i oktober 2001 lukket fem af sine Tranz Scenic Ruter mens man har solgt de resterende til et australsk firma.

Privatiseringen og de igangværende salg har givet anledning til bekymring for at jernbanenettet deles op i mindre bidder, og at visse ruter bliver lukket. Bekymringen går blandt andet på om en privat virksomheds kortsigtede økonomiske interesser er sammenfaldende med samfundet som helhed.

¹ Møde den 3. december 2001 med Acting General Manager Lloyd Major, Tranz Rail.

² Tranz Rail; Strategic Plan 2001/2002 – se www.tranzrail.co.nz/shareholderinvestorinfo.

³ Rail and Maritime Transport Union, Take Back the Track Campaign – se www.rmtunion.org.nz.

Kilder

Udvalgt litteratur

Carsten Greve: Statens virksomheder. Aktieselskabsdannelse og privatisering i 1990'erne. Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2000

Carsten Greve: Styring og demokratisk kontrol af statslige aktieselskaber. Jurist- og Økonomforbundets Forlag 1997

De af Folketinget Valgte Statsrevisorer: Beretning om udviklingen i de økonomiske over-
slag vedrørende Øresundsforbindelsen. 12/93

DETR: From Workhorse to Thoroughbred. A better role for bus travel. London 1999

Finansministeriet: Erfaringer med statslige aktieselskaber. Budgetdepartementet 1993

IPPR: Building Better Partnerships. London, June 2001

Jon Shaw: Competition in the UK passenger railway industry: prospects and problems.
Transport Reviews Vol.21 no.2, April-June 2001

Michael G. Pollitt: A survey of the liberalisation of public enterprises in the UK since
1979. University of Cambridge, januar 1999

National Audit Office: The Financial Analysis for the London Underground Public Pri-
vate Partnerships. HC 54 2000/2001. London 2000

National Audit Office NAO: Ensuring that Railtrack maintain and renew the railway
network.HC 397 1999/2000. London 2000

National Audit Office: DETR: The Channel Tunnel Rail Link. HC 302 2000/2001. Lon-
don 2001

National Audit Office NAO: Shadow Strategic Rail Authority: Action to improve passen-
ger rail services. HC 842 1999/2000. London 2000

Näringsdepartementet: Alternativ finansiering gennem partnerskap – Ett nytt sätt att fi-
nansiera investeringar i vägar och järnvägar. DS 2000:65

NZ Institute for the Study of Competition and Regulation: The Privatisation of New
Zealand Rail. Report to the Treasury 1999

Riksdagens Revisorer: Nye vägar till vägar och järnvägar? rapport 2000/01:5.

Riksdagens Revisorer: Konsekvenser av avregleringen inom järnvägstrafiken. Förstudie
2000/01:13. Stockholm 2001

SJ: A journey through time, SJ 2001

Spåren efter avregleringen. KFB-Rapport 2000:25.

Strategic Rail Authority: Annual report 1999/2000

Strategic Rail Authority: Annual report 2000/2001

Strategic Rail Authority: The strategic plan. London 2002

Statskonsult: Monopoler for fall. Oslo 2001

Svagt konsumentskydd för tågresonär. Riksrevisionsverket 2001:21. Stockholm 2001

Tranz Rail: Strategic Plan 2001/2002

Personer mødt i England

Steve Grayson, Department of Transport, Local Government and the Regions

Agnés Bonnet, Strategic Rail Authority

Bob Williams, National Audit Office

Dr. Derek Langslow, Rail Passenger Council

Jonathan Grey, Transport 2000

Personer mødt i New Zealand

Lloyd Major, Tranz Rail

Roger Toleman, Ministry of Transport

Brian Cronin, Rail and Maritime Union

Prof. Lewis Ewans, Institute for competition and regulation, Victoria University