

**Beretning til statsrevisorerne
om
anskaffelsen af IC4-tog**

**December 2006
RB A601/06**



Rigsrevisionen

Indholdsfortegnelse

I.	Undersøgelsens resultater.....	5
II.	Baggrund, formål og afgrænsning.....	9
	A. Baggrund.....	9
	B. Formål og afgrænsning.....	14
III.	DSB's grundlag for valg af AnsaldoBreda som togleverandør.....	16
	A. DSB's vurdering af tilbud.....	17
	B. DSB's vurdering af AnsaldoBreda.....	18
IV.	DSB's tiltag over for AnsaldoBreda.....	19
	A. DSB's tiltag over for AnsaldoBreda i perioden 2001-2003.....	20
	B. DSB's tiltag over for AnsaldoBreda fra 2004.....	23
V.	Transport- og Energiministeriets tilsyn med DSB's anskaffelse af IC4-tog.....	24
	A. Ministeriets rolle som ejer.....	26
	B. Ministeriets rolle som trafikfører.....	28
VI.	Transport- og energiministerens orientering af Folketinget.....	38
	A. Rettidig orientering af Folketinget.....	39
	B. Tilstrækkelig orientering af Folketinget.....	40

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

Beretning om anskaffelsen af IC4-tog

I. Undersøgelsens resultater

Indledning

1. Statsrevisorerne anmodede den 18. januar 2006 Rigsrevisionen om at iværksætte en undersøgelse af DSB's anskaffelse af IC4-tog. På daværende tidspunkt var leveringen af IC4-togene efter flere udskydelser forsinket med 3 år.

Statsrevisorerne ønskede, at undersøgelsen skulle omfatte baggrunden for DSB's valg af AnsaldoBreda som leverandør af tog, DSB's styring af projektet, Transport- og Energiministeriets tilsyn med DSB's styring af projektet samt transport- og energiministerens orientering af Folketinget.

2. I januar 1999 blev DSB omdannet fra statsvirksomhed til selvstændig offentlig virksomhed (SOV). Formålet med omdannelsen var at fremme en forretnings- og kundeorienteret virksomhed som led i at åbne for konkurrence i jernbanesektoren. Omdannelsen nødvendiggjorde ifølge DSB-loven en klar adskillelse mellem på den ene side DSB som leverandør af togtrafik og Transport- og Energiministeriet som bl.a. indkøber af togtrafik på den anden side.

3. I forbindelse med omdannelsen blev der udarbejdet et 10-års budget for DSB. I budgettet var der afsat 10 mia. kr. til investeringer i nye tog. Heraf skulle de 3,9 mia. kr. bruges til at udskifte de gamle røde regionaltog, idet DSB skønnede, at det fra 2005 ville være umuligt at forlænge deres levetid yderligere.

I november 1999 blev der indgået en 5-årig trafikpolitisk rammeaftale for jernbaneområdet. Aftalen indebar bl.a., at DSB's planlagte investeringer til udskiftning af de røde regionaltog blev fremrykket, samt at der blev afsat yderligere 1,1 mia. kr., så DSB kunne indkøbe nye tog (de senere IC4-tog) for i alt 5 mia. kr. til forbedring af både fjerntogstrafikken mellem København og Århus/Aalborg og regionaltogstrafikken. Den oprindelige plan om udskiftning af de røde regionaltog med nye tog blev ændret til en plan om at indsætte de nuværende IC3-tog i stedet for de røde regionaltog og at lade IC4-togene erstatte IC3-togene i fjerntogstrafikken. DSB indgik herefter i december 2000 efter EU-

udbud en kontrakt med det italienske firma AnsaldoBreda om levering af IC4-tog. De første tog skulle leveres i april 2003 og sættes i drift fra januar 2004. Alle togene skulle være leveret og idriftsat i januar 2006.

4. Trafikaftalen fra 1999 indebar således, at DSB på baggrund af IC4-investeringen skulle forbedre togtrafikken både på fjernogsstrækningen mellem København og Århus/Aalborg og på de regionale baner. Transport- og Energiministeriet indgik trafikkontrakter med DSB med henblik på at implementere trafikaftalen. I perioden 2002-2006 opstod der imidlertid en række forsinkelser i leveringen af IC4-tog. Den fulde implementering af trafikaftalen, der skulle være gennemført i januar 2006, er derfor indtil videre udskudt 3 år til januar 2009.

5. Med udgangspunkt i statsrevisorernes anmodning er formålet med undersøgelsen at besvare følgende spørgsmål:

- Havde DSB et gennearbejdet grundlag for at vælge AnsaldoBreda som leverandør af tog?
- Har DSB i styringen af projektet taget hurtige og målrettede tiltag med henblik på at påvirke AnsaldoBreda til at levere IC4-togene rettidigt?
- Har Transport- og Energiministeriets tilsyn med DSB's anskaffelse af IC4-tog været tilfredsstillende?
- Har transport- og energiministeren orienteret Folketinget rettidigt og tilstrækkeligt om anskaffelsen af IC4-tog?

Undersøgelsens resultater

Det overordnede formål med at anskaffe IC4-togene er at skabe trafikforbedringer i fjernogs- og regionaltogtrafikken. Forbedringerne er endnu ikke påbegyndt som følge af AnsaldoBredas leveringsforsinkelse. DSB har i perioden 2001-2006 således konstateret store projektstyringsproblemer hos leverandøren. DSB har i hele perioden hurtigt og målrettet søgt at løse problemerne med leverandøren, men leveringen af togene er på nuværende tidspunkt alligevel mere end 3½ år forsinket.

Transport- og Energiministeriet har som ejer ført et tilfredsstillende overordnet tilsyn med IC4-anskaffelsen. Trafikforbedringerne på baggrund af IC4-anskaffelsen er fastsat i ministeriets trafikkontrakter med DSB. Kontrakterne pålægger ikke DSB at imødegå konsekvenser af leveringsforsinkelser. Rigsrevisionen anbefaler, at trafikkontrakterne fremover udformes, så de i højere grad fremmer DSB som en forretnings- og kundeorienteret virksomhed.

Denne samlede vurdering er baseret på følgende:

DSB havde et gennemarbejdet grundlag for at vælge AnsaldoBreda som togleverandør. DSB fik hos andre togkøbere viden om AnsaldoBreda, herunder om mindre leveringsforsinkelser, som DSB vurderede ikke var større, end hvad der generelt var gældende i branchen.

- DSB foretog generelt en systematisk og kritisk vurdering af togleverandørernes tilbud, og grundlaget for at vælge AnsaldoBreda var gennemarbejdet. Detailevalueringen og de efterfølgende forhandlinger indebar en systematisk og kritisk vurdering og sammenligning af de 3 tilbuds pris og kvalitet. Desuden foretog DSB vurderinger af tilbudsgivernes organisation, koncept for styring af projekter og tilbuddenes leveringsplaner, der indgik som en underkategori af en teknisk vurdering.
- DSB fik hos andre togkøbere viden om AnsaldoBreda, herunder om mindre leveringsforsinkelser, som DSB vurderede ikke var større, end hvad der generelt var gældende i branchen.

DSB har siden kontraktens indgåelse taget hurtige og målrettede tiltag over for AnsaldoBreda med henblik på at påvirke AnsaldoBreda til at levere rettidigt. I 2004 iværksatte DSB en række ekstra tiltag rettet mod problemer ved AnsaldoBredas projektorganisation og projektstyring.

- DSB påtalte i perioden 2001-2002 over for AnsaldoBreda, at projektorganisationen og projektstyringen skulle styrkes, og at tidsfristerne skulle overholdes. Ultimo 2002 indgik DSB et tillæg til IC4-kontrakten med AnsaldoBreda. Selv om tillægget ikke indeholder krav om, at AnsaldoBredas projektorganisation og projektstyring skulle styrkes, så påtalte DSB fortsat problemerne i 2003, da AnsaldoBreda ikke løste dem.
- Primo 2004 iværksatte DSB en række ekstra tiltag rettet mod problemerne med AnsaldoBredas projektorganisation og projektstyring. Foruden inddragelse af eksterne konsulenter iværksatte DSB en juridisk og ledelsesmæssig eskalering.

Transport- og Energiministeriet har samlet set ført et tilfredsstillende tilsyn med DSB's anskaffelse af IC4-tog. Ministeriet har som ejer ført et tilfredsstillende overordnet tilsyn med IC4-anskaffelsen. Trafikkøberrollen udøver ministeriet gennem trafikkontrakter med DSB. Trafikkontrakterne er udformet, så det ved leveringsforsinkelser skal vurderes, om der skal lejes erstatningsmateriel. DSB's vurdering af AnsaldoBredas leveringsplan har generelt været for optimistisk, hvilket har været medvirkende til, at der ikke er lejet erstatningsmateriel. Endvidere blev DSB tilført 329 mio. kr. som følge af forsinkelserne, mens ministeriet betaler 186 mio. kr. til leje af tog. Rigsrevisionen anbefaler, at trafikkontrakterne fremover udformes, så de i højere grad fremmer DSB som en forretnings- og kundeorienteret virksomhed.

- DSB er en selvstændig offentlig virksomhed (SOV), der skal fungere på et forretningsmæssigt grundlag. Transport- og Energiministeriet har løbende fulgt op på IC4-anskaffelsen og leveringsforsinkelsernes påvirkning af DSB's økonomi. Ministeriet har dermed levet op til sit ansvar som ejer.
- Transport- og Energiministeriet skal som statens trafikfører sikre, at den togtrafik, som Folketinget vedtager, bliver gennemført, mens DSB forestår den praktiske udførelse af togtrafikken og anskaffelsen af IC4-tog. Ministeriets køb af trafik sker gennem forhandlede trafikkontrakter, der fastlægger det trafikomfang, som DSB skal levere i fjernogs- og regionaltogtrafikken. Transport- og Energiministeriet har for perioden 2001-2014 indgået 2 kontrakter med DSB, der fastlægger trafikforbedringer på baggrund af IC4-anskaffelsen. Ingen af kontrakterne pålægger dog DSB at imødegå de trafikale konsekvenser af IC4-togenes forsinkede levering, idet spørgsmål om leje af erstatningsmateriel skal forelægges Folketinget.
- Folketinget besluttede i oktober 2004 ikke at leje erstatningsmateriel, der kunne udskifte de røde regionaltog. Beslutningen var baseret på, at DSB vurderede, at AnsaldoBredas seneste leveringsplan var realistisk. DSB's vurdering af AnsaldoBredas leveringsplan var for optimistisk, hvilket således har været medvirkende til, at der ikke er lejet erstatningsmateriel.
- De 2 trafikkontraktens udformning betød, at DSB i perioden 2003-2006 modtog 329 mio. kr. som følge af forsinkelsen, mens Transport- og Energiministeriet afholder udgifter for DSB på 186 mio. kr. i perioden 2006-2010. For det første modtog DSB i perioden 2001-2004, som den første trafikkontrakt omfattede, 104 mio. kr. fra ministeriet til dækning af renter og afskrivninger på IC4-togene, selv om disse ikke var afholdt. Ministeriet erkendte efterføl-

gende, at dette var uhensigtsmæssigt, hvorfor ministeriet tog højde for forholdet i kontrakten for perioden 2005-2014. For det andet modtog DSB i perioden november 2005 - januar 2006 en foreløbig godtgørelse på 225 mio. kr. fra AnsaldoBreda som følge af leveringsforsinkelserne. Endelig afholder ministeriet udgifter for DSB på 186 mio. kr. i perioden 2006-2010 til at forlænge lejen af moderne tog for i det mindste at undgå forringelser af DSB's regionaltogetrafik som følge af IC4-forsinkelserne.

Transport- og energiministeren har i perioden 2000-2006 løbende orienteret Folketinget om anskaffelsen af IC4-tog. Orienteringerne har generelt været rettidige og tilstrækkelige, men ministeren kunne i 3 tilfælde have orienteret bedre.

- I januar 2003 modtog Transport- og Energiministeriet første gang oplysninger fra DSB om forsinkelser i leveringen af IC4-tog. Folketinget blev først orienteret herom i december 2003. Rigsrevisionen finder, at orienteringen burde have fundet sted tidligere.
- Ved Akt 113 6/12 2000 tiltrådte Finansudvalget, at DSB indgik kontrakt med en togleverandør om levering af dieseltog af en ny type (IC4-tog). Det fremgår af aktstykket, at DSB var af den opfattelse, at der forelå sikkerhed for, at togsættene kunne overtages til tiden og uden meromkostninger for DSB. Rigsrevisionen finder, at aktstykket burde have indeholdt uddybende vurderinger af sikkerheden for leveringstidspunktet.
- Ved Akt 112 24/3 2004 tiltrådte Finansudvalget, at ministeriet indgik trafikkontrakt for perioden 2005-2014 med DSB. Det fremgår af både aktstykket og den efterfølgende trafikkontrakt for perioden 2005-2014, som udmøntede aktstykket, at der er stillet krav til DSB om en øget trafikbetjening. Rigsrevisionen finder, at det havde været hensigtsmæssigt, hvis det var nævnt specifikt i aktstykket, at trafikydelsen i kontrakten indeholder en udskydelse af de forudsatte trafikudvidelser som følge af IC4-forsinkelserne.

II. Baggrund, formål og afgrænsning

A. Baggrund

6. Statsrevisorerne anmodede den 18. januar 2006 Rigsrevisionen om at iværksætte en undersøgelse af DSB's anskaffelse af IC4-tog. På daværende tidspunkt var leveringen af IC4-togene efter flere udskydelser forsinket med 3 år.

Statsrevisorerne ønskede, at undersøgelsen skulle omfatte baggrunden for DSB's valg af AnsaldoBreda som leveran-

dør af tog, DSB's styring af projektet, Transport- og Energiministeriets tilsyn med DSB's styring af projektet samt transport- og energiministerens orientering af Folketinget.

Baggrunden for DSB's investering i IC4-tog

7. I januar 1999 blev DSB i medfør af lov nr. 485 af 1. juli 1998 om den selvstændige offentlige virksomhed DSB og om DSB S-tog A/S (DSB-loven) omdannet fra statsvirksomhed til selvstændig offentlig virksomhed (SOV). Formålet med omdannelsen var at fremme en forretnings- og kundeorienteret virksomhed som led i at åbne for konkurrence i jernbanesektoren. Omdannelsen nødvendiggjorde ifølge DSB-loven en klar adskillelse mellem på den ene side DSB som leverandør af togtrafik og Transport- og Energiministeriet som bl.a. indkøber af togtrafik på den anden side.

8. I forbindelse med omdannelsen blev der udarbejdet et 10-års budget for DSB. I budgettet er der afsat 10 mia. kr. til investeringer i nye tog. Heraf skulle de 3,9 mia. kr. bruges til at udskifte de gamle røde regionaltog, idet DSB skønnede, at det fra 2005 ville være umuligt at forlænge deres levetid yderligere.

I november 1999 blev der indgået en 5-årig trafikpolitisk rammeaftale for jernbaneområdet. Aftalen indebar bl.a., at DSB's planlagte investeringer til udskiftning af de røde regionaltog blev fremrykket, samt at der blev afsat yderligere 1,1 mia. kr. Med udgangspunkt i aftalen indgik Transport- og Energiministeriet i december 1999 en kontrakt med DSB om offentlig servicetrafik 2000-2004. Det blev samtidig aftalt, at ministeriet og DSB skulle foreslå en nærmere udmøntning af trafikaftalen i form af forbedringer af DSB's togtrafik og forudsætningerne i form af investeringer i nye tog.

9. DSB præsenterede primo 2000 Transport- og Energiministeriet for et forslag til udmøntningen baseret på DSB's plan "Gode tog til alle". Ministeriet udarbejdede på den baggrund et udspil, der efter at være forelagt forligspartierne blev lagt til grund for udmøntningen af den trafikpolitiske aftale. Udspillet indebar forbedringer af DSB's togtrafik både for fjerntog mellem København og Århus/Aalborg og for de regionale baner i form af bedre komfort for togpassagerne, øget produktion samt en forbedret landsdækkende køreplan. Den oprindelige plan om udskiftning af de røde re-

gionaltog med nye tog blev ændret til en plan om at indsætte de nuværende IC3-tog i stedet for de røde regionaltog. De nye IC4-tog skal erstatte IC3-togene i fjerntogstrafikken. Formålet med IC4-investeringen er således hurtigt at tilbyde en kraftigt forbedret togtrafik gennem ensartede tog med høj komfort. Forbedringerne skulle påbegyndes i januar 2004 og være fuldt implementeret i januar 2006.

10. På den baggrund tilsluttede Finansudvalget sig ved Akt 113 6/12 2000, at DSB kunne indgå kontrakt om levering af et antal dieseltog af en ny type til maks. 4.980 mio. kr. Samtidig tilsluttede Finansudvalget sig, at DSB kunne indleje moderne tog, som skulle indsættes i stedet for nogle af de røde regionaltog. Lejen af moderne tog ville skabe serviceforbedringer for dele af den sjællandske regionaltrafik allerede før leveringen af IC4-togene.

11. I december 2000 indgik DSB efter forudgående EU-udbud kontrakt med det italienske firma AnsaldoBreda om levering af IC4-tog. De første tog skulle leveres i april 2003 og indsættes i driften fra januar 2004. Alle togene skulle være leveret og idriftsat i januar 2006.

DSB indlejede fra 2001 en række moderne tog til den sjællandske regionaltrafik. Alle røde regionaltog blev dog ikke erstattet med moderne tog, og den sjællandske regionaltrafik bliver derfor fortsat betjent af en betydelig andel røde regionaltog.

Transport- og Energiministeriets køb af trafik fra DSB

12. Den 26. februar 2001 indgik Transport- og Energiministeriet og DSB et tillæg til ministeriets kontrakt med DSB af 20. december 1999. Tillægskontrakten fastlagde de krav til DSB om forbedringer af togtrafikken, der blev aftalt på baggrund af IC4-investeringen.

I løbet af 2003 og 2004 forhandlede Transport- og Energiministeriet en ny kontrakt med DSB, der dækker perioden 2005-2014. Begge kontrakter indeholder en øget kontraktbetaling til DSB, svarende til udgifter til renter og afskrivninger på IC4-togene.

13. **Faktaboks 1** indeholder en oversigt over de vigtigste kontrakter i forbindelse med anskaffelsen af IC4-tog.

Faktaboks 1
**Oversigt over vigtigste kontrakter i forbindelse med
 anskaffelsen af IC4-tog**

Kontrakter mellem AnsaldoBreda og DSB vedrørende levering af IC4-tog

- **IC4-kontrakten:** Indgået i december 2000. Kontrakt om levering af IC4-tog i perioden 2003-2005.
- **Settlement Agreement:** Indgået i december 2002. Tillæg til IC4-kontrakten.

Trafikkontrakter mellem DSB og Transport- og Energiministeriet

- **Trafikkontrakt for perioden 2000-2004:** Indgået i 1999 på baggrund af trafiktalet fra 1999.
- **Tillægskontrakt for perioden 2001-2004:** Indgået i februar 2001. Tillæg til trafikkontrakten for perioden 2000-2004. Fastlægger de forbedringer af togtrafikken, som DSB skal gennemføre på baggrund af IC4-investeringen.
- **Trafikkontrakt for perioden 2005-2014:** Indgået i marts 2004 på baggrund af trafikforlig fra 2003 og erstatter trafikkontrakten for perioden 2000-2004 med tillæg.

14. I perioden 2002-2006 opstod der en række forsinkelser i AnsaldoBredas forventede levering af IC4-togene. På nuværende tidspunkt er det første IC4-tog fortsat ikke leveret. DSB har derfor ikke gennemført forbedringerne af togtrafikken. Den fulde implementering af forbedringerne forventes indtil videre udskudt 3 år til januar 2009. De foreløbige udskydelser af leveringen fremgår af **faktaboks 2**.

Faktaboks 2
Ændringer af leveringsplanen

Kontraktfastsatte leveringsplaner

- **IC4-kontrakten af december 2000:** De første tog forventes leveret den 15. april 2003. Sidste tog forventes indsat i drift den 1. januar 2006.
- **Settlement Agreement af december 2002:** De første IC4-tog forventes leveret den 31. juli 2003, dvs. med 3½ måneders forsinkelse i forhold til IC4-kontrakten. Fristen for sidste tog i drift forbliver uændret 1. januar 2006.

Leveringsplaner udmeldt af AnsaldoBreda til DSB og senere videreformidlet til Folketinget af transport- og energiministeren

- **November 2003:** Levering af første tog udskydes med 14 måneder i forhold til IC4-kontrakten til juni 2004. Datoen for indsættelsen af sidste tog i drift forbliver uændret 1. januar 2006.
- **August 2004:** Levering af første tog udskydes med 25 måneder i forhold til IC4-kontrakten til maj 2005. Datoen for indsættelsen af sidste tog i drift udskydes med 10 måneder til oktober 2006.
- **Februar 2005:** Levering af første tog udskydes med 30 måneder i forhold til IC4-kontrakten til oktober 2005. Indsættelsen af sidste tog i drift udskydes med 13 måneder til 22. februar 2007.
- **November 2005:** Levering af første tog udskydes med 37 måneder i forhold til IC4-kontrakten til maj 2006. Indsættelsen af sidste tog i drift udskydes med 22 måneder til november 2008.
- **Maj 2006:** Levering af første tog udskydes med 38 måneder i forhold til IC4-kontrakten til juni 2006. Datoen for indsættelsen af sidste tog i drift forbliver uændret november 2008.

Seneste leveringsplaner udmeldt til Folketinget af transport- og energiministeren på baggrund af orienteringer fra DSB

- **Sommeren 2006:** Transport- og energiministeren orienterer ved flere lejligheder Folketinget om, at leveringen af IC4-tog vil blive udskudt yderligere, uden dog at fastsætte en dato for forventet levering og idriftsættelse.

Som det fremgår af faktaboks 2, indebar IC4-kontrakten, at første IC4-tog skulle leveres den 15. april 2003. Settlement Agreement fra december 2002 udskyder leveringen af første tog med 3½ måned til 31. juli 2003. Der har siden været 7 ændringer i leveringsplanen i forhold til IC4-kontrakten og Settlement Agreement. De 7 forsinkelser betyder, at første tog ultimo 2006 endnu ikke er leveret mod oprindeligt planlagt den 15. april 2003.

Forsinkelsen svarer på nuværende tidspunkt til en tidsmæssig overskridelse på 160 % i forhold til IC4-kontrakten.

15. Transport- og energiministeren har løbende orienteret Folketinget om, hvornår det første IC4-tog forventes indsat i drift efter leveringen. I orienteringerne blev der på baggrund af oplysninger fra DSB også anvendt andre udtryk såsom driftsstart, kommerciel drift, ordinær drift og indsættelse i togdriften.

Transport- og Energiministeriet har oplyst, at udtryk såsom driftsstart, kommerciel drift, ordinær drift og indsættelse i togdriften er synonyme for idriftsættelse. Transport- og Energiministeriet har endvidere oplyst, at idriftsættelse omhandler det tidspunkt, hvor IC4-togene første gang kører med passagerer i kommerciel drift, og at det ikke på noget tidspunkt har været nærmere fastlagt, hvor denne idriftsættelse skulle finde sted, om end der er blevet orienteret om DSB's planer.

16. Det fremgår af transport- og energiministerens orientering af Trafikudvalget den 28. august 2006 om status for IC4, at DSB forventer at indsætte IC4-togene i passagerdrift på strækningen mellem Aalborg og Århus. Det skyldes, at IC4-togene ikke er godkendt til at blive indsat i fjern-togstrafik som følge af, at de IC4-tog, der leveres først, bl.a. ikke er godkendt til sammenkobling og kørsel under tunneller.

17. Det fremgår af faktaboks 2, at transport- og energiministeren fra sommeren 2006 ikke længere orienterer om, hvornår det første eller det sidste IC4-tog forventes indsat i drift. Rigsrevisionen kan konstatere, at ministeriet på nuværende tidspunkt ikke kan oplyse, hvor forsinket indsættelsen af IC4-togene forventes at blive hverken for det første eller det sidste IC4-tog. Derfor kan ministeriet heller ik-

ke oplyse, hvornår IC4-togene bliver indsat i selve fjerntogs-trafikken, og hvornår de røde regionaltog bliver udskiftet, hvilket er hensigten med IC4-anskaffelsen.

B. Formål og afgrænsning

18. Statsrevisorerne ønskede, at undersøgelsen skulle omfatte baggrunden for DSB's valg af AnsaldoBreda som leverandør af tog, DSB's styring af projektet, Transport- og Energiministeriets tilsyn med DSB's styring af projektet samt transport- og energiministerens orientering af Folketinget.

19. Med udgangspunkt i statsrevisorernes anmodning er formålet med undersøgelsen derfor at besvare følgende spørgsmål:

- Havde DSB et gennemarbejdet grundlag for at vælge AnsaldoBreda som leverandør af tog?
- Har DSB i styringen af projektet taget hurtige og målrettede tiltag med henblik på at påvirke AnsaldoBreda til at levere IC4-togene rettidigt?
- Har Transport- og Energiministeriets tilsyn med DSB's anskaffelse af IC4-tog været tilfredsstillende?
- Har transport- og energiministeren orienteret Folketinget rettidigt og tilstrækkeligt om anskaffelsen af IC4-tog?

20. Rigsrevisionens undersøgelse strækker sig tidsmæssigt fra 1999 og frem til sommeren 2006. Undersøgelsen belyser således ikke den samlede levering af IC4-tog, da det første tog endnu ikke er leveret på tidspunktet for beretningens afgivelse.

21. Undersøgelsen omfatter ikke AnsaldoBreda. Rigsrevisionen har således ikke vurderet, i hvilket omfang AnsaldoBreda har levet op til sit ansvar som leverandør af tog. Helt principielt gælder det, at AnsaldoBredas rolle som leverandør indebærer ansvar for overholdelse af tidsplan og tekniske krav fastsat i kontrakten om anskaffelse af IC4-tog.

22. DSB har oplyst, at det ikke kan udelukkes, at der vil komme et retsligt efterspil mellem DSB og AnsaldoBreda

om ansvaret for forsinkelserne i IC4-projektet. For at undgå en påvirkning af parternes retsstilling i et eventuelt retsligt efterspil indeholder beretningen ikke vurderinger af DSB's anvendelse af IC4-kontrakten for så vidt angår bestemmelserne vedrørende sanktioner over for leverandøren.

23. Transport- og Energiministeriet har 3 roller i sit tilsyn med DSB: Ministeriet køber togtrafik af DSB, ministeriet er eneejer af DSB, og ministeriet fører som regulerende myndighed et tilsyn med DSB.

Som køber af togtrafik skal Transport- og Energiministeriet sikre, at de politiske trafikaftaler udmøntes ved at indgå trafikkontrakter med DSB, hvor DSB får ansvaret for at levere den aftalte togtrafik.

Som eneejer af DSB udpeger transport- og energiministeren en ansvarlig bestyrelse for DSB. I ejerrollen påser ministeren, at DSB varetager statens økonomiske interesser forsvarligt. Det indebærer, at ministeren fører et overordnet økonomisk tilsyn med selskabet.

Som regulerende sikkerhedsmyndighed skal Transport- og Energiministeriet sikre, at IC4-togene indfrier kravene til sikkerhed. Selve sikkerhedsgodkendelsen udføres af Trafikstyrelsen, der har ansvaret for at gennemgå og godkende IC4-dokumentation og testresultater indleveret af AnsaldoBreda. Dokumentation og testkørsler pågår fortsat ultimo 2006, og projektets godkendelsesfase afsluttes således efter undersøgelsesperioden. Rollen som tilsynsmyndighed behandles derfor ikke i undersøgelsen.

24. Rigsrevisionen har foretaget interviews i Transport- og Energiministeriet og DSB. Rigsrevisionen har desuden gennemgået DSB's udbudsmateriale vedrørende IC4-togene, IC4-kontrakten mellem AnsaldoBreda og DSB, Settlement Agreement, mødereferater fra DSB's projektstyrings- og ledelsesmøder med AnsaldoBreda samt andet materiale, der relaterer sig til DSB's tiltag over for AnsaldoBreda. Herudover har Rigsrevisionen gennemgået Transport- og Energiministeriets trafikkontrakter med DSB, ministeriets kontraktopfølgning samt de informationer, som ministeriet har modtaget om IC4-anskaffelsen som ejer. Endelig har Rigsrevisionen gennemgået materiale, som transport- og energiministeren har lagt til grund for sin orientering af Folketinget.

25. Beretningen har i udkast været forelagt Transport- og Energiministeriet, og ministeriets høringssvar er i videst muligt omfang indarbejdet i beretningen.

III. DSB's grundlag for valg af AnsaldoBreda som togleverandør

Rigsrevisionens bemærkninger

DSB havde et gennemarbejdet grundlag for at vælge AnsaldoBreda som togleverandør. DSB fik hos andre togekøbere viden om AnsaldoBreda, herunder om mindre leveringsforsinkelser, som DSB vurderede ikke var større, end hvad der generelt var gældende i branchen.

Denne vurdering er baseret på:

- DSB foretog generelt en systematisk og kritisk vurdering af togleverandørernes tilbud, og grundlaget for at vælge AnsaldoBreda var gennemarbejdet. Detailevalueringen og de efterfølgende forhandlinger indebar en systematisk og kritisk vurdering og sammenligning af de 3 tilbuds pris og kvalitet. Desuden foretog DSB vurderinger af tilbudsgivernes organisation, koncept for styring af projekter og tilbuddenes leveringsplaner, der indgik som en underkategori af en teknisk vurdering.
- DSB fik hos andre togekøbere viden om AnsaldoBreda, herunder om mindre leveringsforsinkelser, som DSB vurderede ikke var større, end hvad der generelt var gældende i branchen.

26. Den 13. september 1999 udsendte DSB udbudsmateriale med henblik på at anskaffe nye dieseltog. Udbudsmaterialet blev sendt til de virksomheder, der var prækvalificeret i henhold til DSB's kvalifikationsordning offentliggjort i EU-tidende i oktober 1998. DSB modtog 6 tilbud fra 5 virksomheder.

27. Rigsrevisionen har undersøgt, om DSB foretog en systematisk og kritisk vurdering af, om der blev tilbudt tog af rette kvalitet, til rette pris og leveret til rette tid. Rigsrevisionen har endvidere undersøgt, om DSB inddrog andre togekøberes erfaringer med AnsaldoBreda.

A. DSB's vurdering af tilbud

28. DSB's evaluering af tilbuddene tog udgangspunkt i 4 overordnede evalueringskriterier:

- *generel kontraktlig evaluering*, der bl.a. omfattede kontrakttekniske forhold og kvalifikationer samt forbehold til kontraktudkastet
- *teknisk evaluering*, der bl.a. omfattede brug af standardkomponenter, togenes konstruktion og leveringstid
- *finansielle forhold*, der bl.a. omfattede totalomkostning, indkøbspris og energiomkostninger
- *tilbudsgiverens ledelse, økonomi og erfaringer*, der bl.a. omfattede tilbudsgiverens og underleverandørers relevante erfaringer.

29. På baggrund af de 4 evalueringskriterier foretog DSB en screening af de indkomne tilbud. Formålet var at få et hurtigt overblik og at udvælge de mest interessante tilbud. DSB foretog detailvurderinger af 3 udvalgte tilbud og indgik efterfølgende i forhandlinger med tilbudsgiverne. Forhandlingen med de 3 tilbudsgivere foregik med forskellige resurseindsatser. DSB brugte flest resurser på AnsaldoBreda, fordi DSB ikke havde forudgående erfaring med AnsaldoBreda, og fordi DSB ønskede at afdække samtlige kontraktrelevante emner.

30. DSB har oplyst, at det evalueringsværktøj, som lå til grund for DSB's evaluering af de indkomne tilbud, var udarbejdet i samarbejde med et udviklingsteam under Carl Bros industridivision. De tilknyttede udviklere havde erfaring med jernbanesektoren. DSB vurderer derfor, at DSB har foretaget evalueringen på baggrund af et evalueringsværktøj, som på det tidspunkt var "best practice" på markedet, og derved sikret sig det bedst tænkelige udgangspunkt for at vurdere realismen i AnsaldoBredas tidsplan. DSB har dog oplyst, at det helt generelt gælder, at det er vanskeligt på dette meget tidlige stadium helt præcist at vurdere tilbudsgivernes evne til at levere, fordi der er grænser for, hvor præcist alle underleverancer vil være afhandlet.

31. Rigsrevisionens undersøgelse af DSB's brug af evalueringsværktøjer har vist, at DSB's vurdering af tilbuddenes

leveringsplaner bestod i at konstatere, om leveringsfristerne lå inden for den tidsfrist, der var angivet i udbudsmaterialet.

32. DSB fremhæver i den forbindelse, at DSB anser den stærke kontrakt mellem DSB og AnsaldoBreda som det væsentligste redskab i forhold til tidsaspektet. Med AnsaldoBredas accept af de forhandlede kontraktvilkår og Finmeccanicas moderselskabsgaranti er det således DSB's overbevisning, at AnsaldoBreda og Finmeccanica var fuldt overbevist om, at de kunne leve op til kontraktens leveringsterminer, da konsekvenserne af manglende aftaleopfyldelse ville blive en markant økonomisk belastning for leverandøren.

33. Rigsrevisionen har for at undgå en påvirkning af parternes retsstilling i et eventuelt retsligt efterspil ikke undersøgt IC4-kontrakten og kan følgelig ikke udtale sig om denne.

34. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at detailevalueringen og de efterfølgende forhandlinger indebar en systematisk og kritisk vurdering og sammenligning af de 3 tilbuds pris og kvalitet. Desuden foretog DSB vurderinger af tilbudsgivernes organisation og koncept for styring af projekter. Undersøgelsen viste desuden, at vurderingen af tilbuddenes leveringsplaner indgik som en underkategori af den tekniske vurdering.

B. DSB's vurdering af AnsaldoBreda

35. Som led i vurderingen af AnsaldoBreda besøgte DSB AnsaldoBredas produktionsanlæg og underleverandøren, der skulle producere motoren til IC4-togene. DSB har oplyst, at inspektionsbesøgene efterlod DSB med et indtryk af, at AnsaldoBreda rådede over en stor produktionskapacitet og ville evne at styre forløbet fra ordre til leverance. DSB vurderede desuden, at underleverandøren arbejdede systematisk og ville være i stand til at udvikle en motor, der levede op til udbudsmaterialets krav.

36. DSB afholdt herudover i maj 2000 møder med De Norske Statsbaner (NSB) og Metrodanmark, der på det tidspunkt begge købte tog fra AnsaldoBreda. Metrodanmark skrev i 1996 kontrakt med AnsaldoBreda om levering af 19 tog til metroens første fase, der skulle åbne i oktober 2000. AnsaldoBreda skulle levere yderligere 15 tog til fase 2 og 3.

I 1997 bestilte NSB 36 elektriske togsæt fra AnsaldoBreda. Togene skulle leveres i perioden 2000-2001.

37. DSB har oplyst, at DSB på møderne overordnet fik et positivt indtryk af AnsaldoBreda som togleverandør. De skandinaviske togindkøbere var tilfredse med samarbejdet med AnsaldoBreda, og AnsaldoBredas leverancer blev beskrevet som teknisk og kvalitetsmæssigt i orden. De skandinaviske togindkøbere pegede imidlertid på, at AnsaldoBreda var mindre god til projektstyring. Det drejede sig primært om planlægning og overholdelse af tidsfrister.

På tidspunktet for DSB's IC4-udbud var metroprojektet forsinket med ½ år. NSB var ligeledes udsat for mindre forsinkelser. DSB vurderede, at forsinkelserne ikke var større, end hvad der generelt var gældende i branchen.

38. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at på det tidspunkt, hvor DSB valgte AnsaldoBreda som leverandør af tog, var der ikke indikationer på, at AnsaldoBreda ville levere senere end andre togleverandører.

IV. DSB's tiltag over for AnsaldoBreda

Rigsrevisionens bemærkninger

DSB har siden kontraktens indgåelse taget hurtige og målrettede tiltag over for AnsaldoBreda med henblik på at påvirke AnsaldoBreda til at levere rettidigt. I 2004 iværksatte DSB en række ekstra tiltag rettet mod problemer ved AnsaldoBredas projektorganisation og projektstyring.

Denne vurdering er baseret på:

- DSB påtalte i perioden 2001-2002 over for AnsaldoBreda, at projektorganisationen og projektstyringen skulle styrkes, og at tidsfristerne skulle overholdes. Ultimo 2002 indgik DSB et tillæg til IC4-kontrakten med AnsaldoBreda. Selv om tillægget ikke indeholder krav om, at AnsaldoBredas projektorganisation og projektstyring skulle styrkes, så påtalte DSB fortsat problemerne i 2003, da AnsaldoBreda ikke løste dem.
- Primo 2004 iværksatte DSB en række ekstra tiltag rettet mod problemerne med AnsaldoBredas projektorganisation og projektstyring. Foruden inddragelse af eksterne konsulenter iværksatte DSB en juridisk og ledelsesmæssig eskalering.

39. Rigsrevisionen har undersøgt, om DSB iværksatte tiltag over for AnsaldoBreda med henblik på at påvirke AnsaldoBreda til at levere togene rettidigt. Rigsrevisionen har desuden undersøgt, om DSB's tiltag over for AnsaldoBreda var rettet mod de områder, som DSB vurderede som problematiske.

40. DSB har oplyst, at DSB styrer projektet som togindkøber, mens AnsaldoBreda styrer projektet som leverandør, og at DSB har lagt vægt på at fastholde disse ansvarsforhold projektet igennem. DSB's rolle er derfor at overvåge AnsaldoBredas processer for at sikre, at togene leveres i den aftalte kvalitet, og at kontrakten opfyldes. Dette indebærer, at DSB skal gennemføre en række tiltag, herunder søge at kvalitets sikre informationer og på baggrund heraf påpege problemer i relation til IC4-projektet samt følge op på AnsaldoBredas løsninger på eventuelle problemstillinger identificeret af DSB.

A. DSB's tiltag over for AnsaldoBreda i perioden 2001-2003

41. DSB vurderede på baggrund af de skandinaviske erfaringer med AnsaldoBreda, som DSB indhentede i forbindelse med valget af leverandør, at der kunne være behov for tiltag over for AnsaldoBreda i relation til planlægning og overholdelse af tidsfrister.

Afledt heraf påtog DSB sig fra projektets begyndelse opgaver, som ordregiveren ikke sædvanligvis varetager. Det indebar bl.a., at DSB skrev referat ved møder med AnsaldoBreda og førte egne aktivitetslister og lister over udeståender i IC4-projektet. DSB tog desuden initiativ til at etablere arbejdsgrupper med deltagelse af AnsaldoBreda og DSB, der gennemgik og drøftede opgaver i relation til diverse arbejdsområder i IC4-projektet.

42. Ud over disse opgaver bestod DSB's projektopfølgning og tilsyn med AnsaldoBreda fra projektets begyndelse først og fremmest af periodiske fremdrifts- og ledelsesmøder. I forbindelse med disse møder modtog DSB informationer fra AnsaldoBreda, der bl.a. havde til formål at give DSB indsigt i fremdriften i produktionen af IC4-togene i forhold til de planlagte tidsfrister.

IC4-projektets udvikling i 2001-2002

43. Fra midten af 2001 og i stigende grad i løbet af 2002 fandt og påtalte DSB over for AnsaldoBreda, at AnsaldoBreda ikke leverede pålidelige, realistiske og velfunderede planer for projektets fremdrift. Desuden vurderede DSB, at fremdriften i projektet ikke var tilfredsstillende. Der var derfor risiko for, at der ville opstå forsinkelser, hvis AnsaldoBreda ikke styrkede projektstyringen og øgede fokus på at overholde tidsfrister.

44. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at DSB i denne periode gentagne gange påtalte problemerne over for AnsaldoBreda på projekt- og ledelsesmøder for at påvirke AnsaldoBreda til at forbedre pålideligheden af planlægningen og øge fokus på fremdriften i projektet.

AnsaldoBredas planlægning og fremdriftsrapportering vedblev imidlertid efter DSB's opfattelse med at være utilstrækkelig. DSB's påtaler gav dermed ikke de ønskede resultater. DSB's opfattelse blev underbygget af, at der fortsat opstod nye forsinkelser i IC4-projektet.

45. DSB har oplyst, at DSB's bestyrelse og direktion allerede den 15. og 16. september 2002 tog det første skridt til opstramning over for AnsaldoBreda, idet den samlede bestyrelse og direktion besøgte AnsaldoBreda og fremhævede vigtigheden af overholdelse af tidsterminerne.

46. I december 2002 udarbejdede DSB og AnsaldoBreda et tillæg til IC4-kontrakten i form af det såkaldte Settlement Agreement.

DSB og AnsaldoBreda diskuterede indholdet af Settlement Agreement allerede fra midten af 2002. DSB pegede i maj 2002 på, at AnsaldoBreda i forbindelse med det kommende udkast til Settlement Agreement burde inddrage initiativer i relation til sin projektorganisation og projektstyring for at undgå leveringsforsinkelser. AnsaldoBreda bekræftede, at styrkelse af disse områder ville indgå i tillægget.

47. Settlement Agreement indeholder de planlagte tilkøb og derfor også en øget kontraktbetaling fra DSB til AnsaldoBreda. Desuden blev der i Settlement Agreement truffet aftale om en række tekniske udeståender og en klausul om,

at ingen af parterne efterfølgende kunne fremsætte krav på basis af forhold, som vedrørte perioden forud for indgåelsen af aftalen. DSB havde på den baggrund tillid til tidsplanen i Settlement Agreement, der udskyder leveringsfristen for det første IC4-tog med 3½ måned til den 31. juli 2003.

Selv om tillægget ikke indeholder krav om, at AnsaldoBredas projektorganisation og projektstyring skulle styrkes, så påtalte DSB fortsat problemerne i 2003, da AnsaldoBreda ikke løste dem.

IC4-projektets udvikling i 2003

48. Primo 2003 opstod der således på ny forsinkelser i projektet. I marts 2003, kun 3 måneder efter Settlement Agreement, informerede AnsaldoBreda således DSB om, at leveringen af IC4-togene måtte udskydes med yderligere 4-5 måneder. I løbet af 2003 oplyste AnsaldoBreda om flere forsinkelser. I november 2003 fremlagde AnsaldoBreda en leveringsplan, der viste, at leveringen af IC4-togene ville blive 11 måneder forsinket i forhold til leveringsplanen i Settlement Agreement. Dermed forventede AnsaldoBreda at levere de første IC4-tog i juni 2004.

Rigsrevisionens undersøgelse viste, at DSB ved stort set samtlige møder med AnsaldoBreda i 2003 vurderede og påpegede, at AnsaldoBredas planlægning var urealistisk, ikke detaljeret nok eller til tider helt fraværende. AnsaldoBreda udarbejdede fra ultimo 2002 ikke længere skriftlige rapporter til DSB om risici i relation til at overholde projektets tidsfrister eller om håndteringen af disse risici. Risici ved projektets tidsfrister blev heller ikke drøftet på fremdrifts- og ledelsesmøderne.

49. I oktober 2003, 3 måneder efter det første IC4-tog ifølge Settlement Agreement skulle være leveret til DSB, tilkendegav DSB over for AnsaldoBreda, at DSB fandt, at AnsaldoBreda havde mistet kontrollen over projektet. DSB så sig derfor nødsaget til at vurdere AnsaldoBredas styring og kontrol langt nærmere.

50. DSB påtalte løbende i 2003 gennem diverse mødefora, at AnsaldoBredas projektstyring var utilstrækkelig med henblik på at påvirke AnsaldoBreda til at forbedre pålideligheden af AnsaldoBredas planlægning og øge AnsaldoBredas fokus på at overholde tidsfrister. DSB opnåede imidlertid

ikke de ønskede resultater. DSB vurderede i stigende grad, at AnsaldoBredas planer var upålidelige, og at det skabte yderligere forsinkelser.

B. DSB's tiltag over for AnsaldoBreda fra 2004

51. Som en konsekvens af forsinkelserne, der opstod i perioden 2001-2003, iværksatte DSB i løbet af 2004 en række tiltag rettet mod at øge AnsaldoBredas fokus på at overholde tidsfrister og mod at forbedre pålideligheden af AnsaldoBredas planlægning. Primo 2004 var det første IC4-tog endnu ikke leveret, hvilket svarede til en forsinkelse på ½ år i forhold til Settlement Agreement.

52. DSB iværksatte således primo 2004 en såkaldt eskaleringsstrategi med det formål at lægge et stadigt større pres på AnsaldoBredas og moderselskabet Finmeccanicas ledelser. Eskaleringsstrategien omfattede en juridisk og en ledelsesmæssig eskalering.

Den juridiske eskalering bestod i, at DSB i stigende grad inddrog kontraktlige virkemidler over for AnsaldoBreda. Det skete bl.a. ved, at DSB indhentede juridisk konsulentbistand og fra september 2004 begyndte at fakturere bøder til AnsaldoBreda i henhold til kontrakten. DSB har desuden oplyst, at DSB allerede i foråret 2003 sendte et brev til AnsaldoBreda vedrørende DSB's kontraktmæssige rettigheder.

Den ledelsesmæssige eskalering bestod bl.a. i, at DSB øgede frekvensen af ledelsesmøderne med AnsaldoBreda, og at DSB's produktionsdirektør overtog ledelsen af møderne. Desuden begyndte DSB's administrerende direktør at holde regelmæssige topledelsesmøder med AnsaldoBredas administrerende direktør. Endelig har DSB's ejer, transport- og energiministeren, ved flere lejligheder drøftet IC4-forsinkelserne med den italienske transportminister. Transport- og Energiministeriet har oplyst, at formålet med drøftelserne var at gøre opmærksom på, at IC4-forsinkelserne udgør et betydeligt politisk problem i Danmark.

53. I løbet af 2004 inddrog DSB en række eksterne konsulenter for at påvirke AnsaldoBreda til at øge pålideligheden af AnsaldoBredas planlægning og forbedre styringen af IC4-projektet.

På baggrund af AnsaldoBredas planlægning og fremdriftsrapportering indgik DSB i januar 2004 et samarbejde

med et konsulentfirma om etablering af en targetting- og controllingfunktion. Formålet med samarbejdet var at sikre, at AnsaldoBredas projektstyringsplan gav et retvisende billede af projektets fremdrift, og at AnsaldoBredas tidsestimering var velunderbygget i form af mere detaljerede underliggende planer.

For at påvirke AnsaldoBreda til at forbedre sin risikostyring hyrede DSB samtidig Det Norske Veritas (DNV), der er specialist i risikohåndtering. DNV gennemførte en række analyser af risici for projektets tidsplan, herunder vurderinger af konsekvenserne af disse risici for den forventede levering af IC4-togene. Disse analyser og vurderinger blev løbende rapporteret til AnsaldoBreda og DSB's ledelse.

54. DSB har oplyst, at AnsaldoBredas moderselskab, Finmeccanica, primo 2005 udskiftede topledelsen i AnsaldoBreda på baggrund af et øget pres fra DSB. DSB's inddragelse af eksterne konsulenter op gennem 2004 har ifølge DSB desuden påvirket AnsaldoBreda til at forbedre pålideligheden af planer og til at styrke styringen af projektet.

55. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at DSB gennem en eskaleringsstrategi fastholdt presset på AnsaldoBreda og Finmeccanica. Desuden sikrede DSB sig mere troværdig information om projektets fremdrift.

På trods af DSB's målrettede tiltag over for AnsaldoBreda opstod der imidlertid yderligere udskydelser i AnsaldoBredas plan for levering af IC4-togene.

V. Transport- og Energiministeriets tilsyn med DSB's anskaffelse af IC4-tog

Rigsrevisionens bemærkninger

Transport- og Energiministeriet har samlet set ført et tilfredsstillende tilsyn med DSB's anskaffelse af IC4-tog. Ministeriet har som ejer ført et tilfredsstillende overordnet tilsyn med IC4-anskaffelsen. Trafikkøberrollen udøver ministeriet gennem trafikkontrakter med DSB. Trafikkontrakterne er udformet, så det ved leveringsforsinkelser skal vurderes, om der skal lejes erstatningsmateriel. DSB's vurdering af AnsaldoBredas leveringsplan har generelt været for optimistisk, hvilket har været medvirkende til, at der ikke er lejet erstatningsmateriel.

Endvidere blev DSB tilført 329 mio. kr. som følge af forsinkelserne, mens ministeriet betaler 186 mio. kr. til leje af tog. Rigsrevisionen anbefaler, at trafikkontrakterne fremover udformes, så de i højere grad fremmer DSB som en forretnings- og kundeorienteret virksomhed.

Denne vurdering er baseret på:

- DSB er en selvstændig offentlig virksomhed (SOV), der skal fungere på et forretningsmæssigt grundlag. Transport- og Energiministeriet har løbende fulgt op på IC4-anskaffelsen og leveringsforsinkelsernes påvirkning af DSB's økonomi. Ministeriet har dermed levet op til sit ansvar som ejer.
- Transport- og Energiministeriet skal som statens trafikker sikre, at den togtrafik, som Folketinget vedtager, bliver gennemført, mens DSB forestår den praktiske udførelse af togtrafikken og anskaffelsen af IC4-tog. Ministeriets køb af trafik sker gennem forhandlede trafikkontrakter, der fastlægger det trafikomfang, som DSB skal levere i fjernogs- og regionaltogtrafikken. Transport- og Energiministeriet har for perioden 2001-2014 indgået 2 kontrakter med DSB, der fastlægger trafikforbedringer på baggrund af IC4-anskaffelsen. Ingen af kontrakterne pålægger dog DSB at imødegå de trafikale konsekvenser af IC4-togenes forsinkede levering, idet spørgsmål om leje af erstatningsmateriel skal forelægges Folketinget.
- Folketinget besluttede i oktober 2004 ikke at leje erstatningsmateriel, der kunne udskifte de røde regionaltog. Beslutningen var baseret på, at DSB vurderede, at AnsaldoBredas seneste leveringsplan var realistisk. DSB's vurdering af AnsaldoBredas leveringsplan var for optimistisk, hvilket således har været medvirkende til, at der ikke er lejet erstatningsmateriel.
- De 2 trafikkontraktens udformning betød, at DSB i perioden 2003-2006 modtog 329 mio. kr. som følge af forsinkelsen, mens Transport- og Energiministeriet afholder udgifter for DSB på 186 mio. kr. i perioden 2006-2010. For det første modtog DSB i perioden 2001-2004, som den første trafikkontrakt omfattede, 104 mio. kr. fra ministeriet til dækning af renter og afskrivninger på IC4-togene, selv om disse ikke var afholdt. Ministeriet erkendte efterfølgende, at dette var uhensigtsmæssigt, hvorfor ministeriet tog højde for forholdet i kontrakten for perioden 2005-2014. For det andet modtog DSB i perioden november 2005 - januar 2006 en foreløbig godtgørelse på 225 mio. kr. fra AnsaldoBreda som følge af leveringsforsinkelserne. Endelig afholder ministeriet udgifter for DSB på 186 mio. kr. i perioden 2006-2010 til at forlænge lejen af moderne tog for i det mindste at undgå forringelser af DSB's regionaltogtrafik som følge af IC4-forsinkelserne.

56. Transport- og Energiministeriet har 3 roller i sit tilsyn med DSB: Ministeriet er sikkerhedsmyndighed på jernbanelområdet, ministeriet er ene-ejer af DSB, og ministeriet køber togtrafik af DSB gennem forhandlede trafikkontrakter.

Som sikkerhedsmyndighed skal Transport- og Energiministeriet sikre, at IC4-togene indfrier kravene til sikkerhed. Selve sikkerhedsgodkendelsen udføres af Trafikstyrelsen, der har ansvaret for at gennemgå og godkende IC4-dokumentation og testresultater indleveret af AnsaldoBreda. Rollen som tilsynsmyndighed behandles ikke i undersøgelsen.

Som ene-ejer af DSB udpeger transport- og energiministeren en ansvarlig bestyrelse for DSB. I ejerrollen påser ministeren, at DSB varetager statens økonomiske interesser forsvarligt.

Som køber af togtrafik skal Transport- og Energiministeriet sikre, at de politiske trafikaftaler udmøntes ved at indgå trafikkontrakter med DSB, hvor DSB får ansvaret for at levere den aftalte togtrafik.

57. Ministeriet modtager som ejer af DSB informationer gennem kvartalsmøder med DSB's bestyrelsesformand og administrerende direktør. Ministeriet modtog desuden informationer gennem ministeriets repræsentanter i DSB's bestyrelse, indtil ministeriet i foråret 2004 trak repræsentanterne ud af bestyrelsen. Det skete på baggrund af generelle anbefalinger om statens repræsentation i bestyrelser for statslige selskaber.

Som trafik køber modtager ministeriet informationer på månedlige møder samt anden korrespondance med DSB.

58. Rigsrevisionen har gennemgået de informationer, som ministeriet har modtaget både som ejer og som trafik køber om IC4-anskaffelsen, herunder om forsinkelserne. Rigsrevisionen har vurderet, om ministeriet har levet op til de 2 roller i relation til anskaffelsen af IC4-togene.

A. Ministeriets rolle som ejer

59. DSB blev den 1. januar 1999 omdannet til en selvstændig offentlig virksomhed (SOV) med Transport- og Energiministeriet som ene-ejer. Det er et generelt formål ved etablering af statslige aktieselskaber og SOV'er at øge den forretningsmæssige orientering i selskabet. DSB's aktiviteter skal

således udøves på et forretningsmæssigt grundlag under ledelse af en bestyrelse og en direktion. Transport- og Energiministeriet har som ejer en overordnet tilsynsopgave over for DSB. Tilsynet består primært i at varetage statens økonomiske interesser forsvarligt.

60. Transport- og energiministeren har oplyst Folketinget om sin rolle som ejer af DSB. Ministeren var den 22. juni 2006 i et samråd om IC4-anskaffelsen i Finansudvalget. Det fremgår således af ministerens talepapir, at ministeriets tilsyn med DSB som ejer er tilrettelagt sådan, at DSB har det direkte ansvar for driftsmæssige spørgsmål, herunder anskaffelsen af IC4-tog. Ministeren oplyste, at ministerens ansvar handler om at indsætte en god bestyrelse for virksomheden og sikre de rigtige styringsmæssige rammer for dens virke, men at tilsynet med DSB hverken kan eller skal gå ned i hver detalje.

61. Transport- og Energiministeriet har oplyst, at ministeren har udnævnt en bestyrelse for DSB og derfor ikke ser det som sit ansvar at følge tæt op på anskaffelsen af IC4-tog i form af fx vurderinger af AnsaldoBredas leveringsplaner.

62. Rigsrevisionen er enig i, at det er DSB, der har det praktiske ansvar for anskaffelsen af IC4-togene, og at ministeriet som ejer ikke skal føre et detaljeret tilsyn med projektet. Tilsynet indebærer derfor, at ministeriet løbende holder sig overordnet orienteret om DSB's anskaffelse af IC4-tog og reagerer over for DSB's bestyrelse, hvis ministeriet vurderer, at statens midler i DSB er truet.

63. Rigsrevisionen har gennemgået referaterne fra Transport- og Energiministeriets kvartalsmøder med DSB. Undersøgelsen viste, at IC4-anskaffelsen er et fast punkt på dagsordenen, hvor DSB orienterer om status for IC4-leveringen, om konsekvenser af forsinkelserne for DSB's økonomi og om DSB's tiltag i forbindelse hermed.

Ud over at følge IC4-anskaffelsen gennem kvartalsmøderne har transport- og energiministeren drøftet IC4-forsinkelserne med den italienske transportminister ved 3 lejligheder. Transport- og Energiministeriet har oplyst, at formålet med drøftelserne var at gøre opmærksom på, at IC4-for-

sinkelserne udgør et betydeligt politisk problem i Danmark. Første drøftelse fandt sted i forbindelse med en trafikikkerhedskonference den 25. oktober 2004. De efterfølgende drøftelser foregik ved transportministrenes rådsmøder den 6. oktober 2005 og 2.-3. marts 2006.

Rigsrevisionens undersøgelse viste samlet, at Transport- og Energiministeriet løbende har fulgt op på IC4-anskaffelsen og leveringsforsinkelsernes påvirkning af DSB's økonomi. Det er derfor Rigsrevisionens opfattelse, at ministeriet har levet op til sit ansvar som ejer.

B. Ministeriets rolle som trafikfører

64. Transport- og Energiministeriet har som trafikfører et generelt ansvar for at sikre den togtrafik, som Folketinget vedtager. Ministeriet forhandler trafikkontrakter med DSB og fører på månedlige møder tilsyn med, at DSB leverer de trafikydelse, der fremgår af kontrakterne.

65. Transport- og energiministeren har oplyst Folketinget om sin rolle som trafikfører. Ministeren var således den 22. juni 2006 i et samråd om IC4-anskaffelsen i Finansudvalget. Det fremgår af ministerens talepapir, at "DSB har en mangeårig erfaring i jernbanesektoren og har også den direkte kontakt med kunderne. Jeg kan ikke forestille mig, at andre end DSB ville være i stand til at træffe beslutninger om fx detaljerne ved indkøb af nye tog. Det er derfor også naturligt, at DSB kan agere som en virksomhed, der kan påtage sig et klart ansvar for de dispositioner, man træffer".

Ministeriets trafikkontrakter med DSB

66. Der blev i november 1999 indgået en 5-årig trafikpolitisk rammeaftale for jernbaneområdet. Aftalen indebar bl.a., at DSB's planlagte investeringer til udskiftning af de røde regionaltog blev fremrykket, samt at der blev afsat yderligere 1,1 mia. kr. til indkøb af tog. På den baggrund indgik Transport- og Energiministeriet i december 1999 en kontrakt med DSB om offentlig servicetrafik 2000-2004. Det blev samtidig aftalt, at ministeriet og DSB skulle foreslå en nærmere udmøntning af trafikaftalen i form af forbedringer af DSB's togtrafik og forudsætningerne i form af investeringer i nye tog.

67. DSB præsenterede primo 2000 Transport- og Energiministeriet for et forslag til udmøntningen. Forslaget var baseret på DSB's plan "Gode tog til alle". Ministeriet udarbejdede på den baggrund et udspil, der efter at være forelagt forligspartierne blev lagt til grund for udmøntningen af den trafikpolitiske aftale. Udspillet indebar forbedringer af DSB's togtrafik både for fjerntog mellem København og Aalborg og for de regionale baner i form af bedre komfort for togpassagererne, øget produktion samt en forbedret landsdækkende køreplan. Den oprindelige plan om udskiftning af de røde regionaltog med nye tog blev ændret til en plan om at indsætte de nuværende IC3-tog i stedet for de røde regionaltog. Togene skulle udskiftes, fordi DSB skønnede, at det fra 2005 ville være umuligt at forlænge deres levetid yderligere. De nye IC4-tog skal således erstatte IC3-togene i fjerntogstrafikken.

68. Transport- og Energiministeriet har indgået 2 trafikkontrakter med DSB, der fastlægger de forbedringer af fjern- togs- og regionaltogstrafikken, som DSB skal gennemføre på baggrund af IC4-anskaffelsen.

Tillægskontrakten for 2001-2004

69. Transport- og Energiministeriet indgik primo 2001 et tillæg til trafikkontrakten for perioden 2000-2004. Ministeriet har oplyst, at tillægskontrakten indeholdt kravene til DSB om de forbedringer af togtrafikken, der fremgår af udmøntningen af trafikaftalen fra 1999. Tillægskontrakten var gældende for perioden 2001-2004, men indeholdt herudover en række minimumsstandarder for produktion af togkilometer og komfortforbedringer i fjerntogs- og regional- togstrafikken, som DSB skulle arbejde for at gennemføre inden januar 2006.

70. Det fremgår af tillægskontrakten, at DSB indtil 2006 kan investere i 83 IC4-tog. Tillægskontrakten indeholdt en øget betaling til DSB svarende til renter og afskrivninger på investeringen. Det fremgår af tillægskontrakten, at DSB's forpligtelse til at leve op til trafikforbedringerne er under forudsætning af, at IC4-togene leveres i perioden medio 2003 - ultimo 2005.

Tillægskontrakten for perioden 2001-2004 indebærer således, at DSB ikke er ansvarlig for at gennemføre forbedrin-

gerne af fjernogs- og regionaltogtrafikken i form af udskiftning af de røde regionaltog, hvis IC4-togene er forsinkede.

Trafikkontrakten for 2005-2014

71. I november 2003 indgik regeringen et nyt trafikforlig. Trafikaftalen fra 2003 indebar bl.a., at Transport- og Energinisteriet skulle indgå en ny trafikkontrakt med DSB. Ministeriet forhandlede i løbet af 2003 og 2004 en trafikkontrakt med DSB for perioden 2005-2014.

72. Kravene til DSB i trafikkontrakten for perioden 2005-2014 er defineret i form af 41 delstrækninger og tidsintervaller, der tilsammen dækker hele toget og alle timer af ugen. Kontrakten definerer således for hele landet, hvor mange tog der skal køre, hvor ofte de skal stoppe, og hvor mange togforbindelser der skal være gennemgående, dvs. med mulighed for at køre mellem 2 destinationer uden at skifte tog.

73. Det fremgår af trafikkontrakten for perioden 2005-2014, at DSB skal levere en udvidet trafikbetjening i form af forbedringer af fjernogs- og regionaltogtrafikken og udskiftning af de røde regionaltog på baggrund af IC4-investeringen. Kontrakten er tilpasset efter, at IC4-togene allerede var forsinket i 2004. Kontraktens krav til DSB om forbedringer af fjernogs- og regionaltogtrafikken blev således udskudt svarende til togenes forsinkelse, så starttidspunktet for forbedringerne som udgangspunkt var december 2005. Det var 2 år senere end forudsat i trafikaftalen fra 1999, mens alle forbedringerne skulle være gennemført primo 2007, hvilket var 1 år forsinket.

74. Det fremgår imidlertid også af trafikkontrakten for perioden 2005-2014, at starttidspunktet for trafikforbedringerne afhænger af, at DSB har fået leveret et tilstrækkeligt antal IC4-tog. Starttidspunktet udskydes derfor yderligere i tilfælde af leveringsforsinkelser.

Trafikkontrakten for perioden 2005-2014 indebærer således, at DSB ikke er ansvarlig for at gennemføre forbedringerne af fjernogs- og regionaltogtrafikken i form af udskiftning af de røde regionaltog, hvis IC4-togene er forsinkede.

75. Det fremgår endvidere af trafikkontrakten for perioden 2005-2014, at hvis Transport- og Energiministeriet ønsker at gennemføre trafikforbedringer, selv om IC4-togene er forsinket, fx gennem leje af tog, så skal ministeriet tilføre DSB ekstra midler gennem en tillægskontrakt. Det fremgår af Akt 112 24/3 2004, hvorved Finansudvalget tiltrådte trafikkontrakten, at sådanne tillægskontrakter skal forelægges Finansudvalget.

76. Endelig fremgår det af kontrakten for perioden 2005-2014, at hvis IC4-togene forsinkes, reduceres ministeriets kontraktbetaling svarende til de udgifter, som DSB ikke skal afholde til renter og afskrivninger på IC4-togene som følge af forsinkelserne.

77. Transport- og Energiministeriet har oplyst, at rammebetingelserne for ministeriets køb af trafik fra DSB ikke giver ministeriet mulighed for at udarbejde trafikkontrakter, der gør DSB fuldt ud ansvarlig for de forbedringer af togtrafikken, der er aftalt på baggrund af IC4-investeringen. Der er således endnu ikke fri konkurrence på markedet for togtrafikken i Danmark, idet de politiske trafiktafter fra 1999 og 2003 indebærer, at fjerntogtrafikken mellem København og Aalborg, hvor IC4-togene skal indsættes, endnu ikke må afvikles som udbudt trafik. Ministeriet har derfor reelt ikke mulighed for at vælge en anden leverandør af fjerntogtrafikken end DSB.

78. Ministeriet har desuden oplyst, at det ikke er muligt for DSB at leje erstatningsmateriel, der kan indsættes i stedet for IC4-togene i fjerntogtrafikken. Ministeriet finder det derfor ikke hensigtsmæssigt at indarbejde sanktioner i kontrakterne i form af bod eller ophævelse af kontrakterne, hvis DSB på grund af IC4-forsinkelserne ikke leverer de aftalte forbedringer.

Ministeriet er på den baggrund af den opfattelse, at ministeriet gennem trafikkontrakterne ikke kan gøre DSB fuldt ud ansvarlig for de forbedringer af togtrafikken, der er aftalt på baggrund af IC4-investeringen. Ministeriet har derfor fundet det hensigtsmæssigt, at Folketinget på baggrund af ministeriets anbefalinger vedtager, om konsekvenserne af leveringsforsinkelser skal imødegås, fx ved at leje tog, der kan erstatte de røde regionaltog.

Håndteringen af IC4-forsinkelserne

79. Rigsrevisionen har undersøgt, hvordan ministeriet har håndteret de økonomiske og de trafikale konsekvenser af leveringsforsinkelserne.

Økonomiske konsekvenser

80. Trafikkontrakten for perioden 2001-2004 (tillægskontrakten) samt trafikkontrakten for perioden 2005-2014 indeholder øget kontraktbetaling fra ministeriet til at dække DSB's udgifter til renter og afskrivninger på IC4-anskaffelsen. Kontrakten for perioden 2001-2004 tog imidlertid ikke højde for, at DSB i tilfælde af leveringsforsinkelser ikke skulle afholde udgifterne til renter og afskrivninger, da der ikke er indføjet bestemmelser om reduktion i kontraktbetalingen i tilfælde af forsinkelser.

DSB modtog derfor på baggrund af tillægskontrakten i perioden 2003-2004 154 mio. kr. i øget kontraktbetaling til dækning af udgifter til renter og afskrivninger på IC4-togene, selv om DSB på grund af leveringsforsinkelserne ikke afholdt disse udgifter.

81. Transport- og Energiministeriet har oplyst, at DSB pr. kulance i 2004 betalte 50 mio. kr. tilbage til ministeriet i form af nedsat kontraktbetaling. Ministeriet betalte således DSB 104 mio. kr. ekstra i perioden 2003-2004, uden at DSB afholdt tilsvarende udgifter til renter og afskrivninger på IC4-togene.

82. Det følger af både trafikkontrakten for perioden 2001-2004 og af kontrakten for perioden 2005-2014, at det er Transport- og Energiministeriet, der skal afholde eventuelle ekstraudgifter som følge af forsinkelser i leveringen af IC4-tog i form af fx leje af tog, som kan imødegå dele af de trafikale konsekvenser af IC4-forsinkelserne.

Ingen af kontrakterne indeholder imidlertid bestemmelser om, at en eventuel bod fra AnsaldoBreda i henhold til IC4-kontrakten skal tilfalde statskassen til dækning af eventuelle økonomiske konsekvenser af forsinkelsen.

I november 2005 indgik DSB og AnsaldoBreda en aftale, der indebar, at AnsaldoBreda i henhold til IC4-kontrakten betalte DSB 225 mio. kr. i perioden november 2005 - januar 2006 som en foreløbig godtgørelse for leveringsfor-

sinkelserne. Pengene tilfaldt DSB, selv om det er Transport- og Energiministeriet, der ifølge trafikkontrakten for 2005-2014 skal afholde eventuelle ekstra udgifter til fx leje af tog som følge af leveringsforsinkelserne.

83. Som en del af planen for ”Gode tog til alle” lejede DSB allerede fra 2001 moderne tog, der blev indsat i regional-togtrafikken. Formålet var at skabe hurtige serviceforbedringer, allerede før IC4-togene skulle leveres. De lejede tog og de røde regionaltog skulle udskiftes med IC3-tog og de såkaldte IC2-tog. Lejekontrakterne udløb derfor i løbet af 2006, hvor alle IC4- og IC2-togene skulle have været idriftsat.

Forsinkelsen i leveringen af IC4-togene har imidlertid udskudt tidspunktet for, hvornår de lejede tog kan udskiftes med IC3-tog og IC2-tog, fordi AnsaldoBreda også er ansvarlig for leveringen af IC2-togene. IC2-tog baserer sig på samme teknologi som IC4-togene, og togene er derfor forsinket tilsvarende. På grund af IC4-forsinkelserne har DSB derfor behov for fortsat at leje de moderne tog, og Finansudvalget tiltrådte ved Akt 95 9/2 2006 en forlængelse af lejeaftaler. DSB måtte indsætte ældre materiel, hvis lejeaftalen ikke var blevet forlænget. Dette ville betyde en dårligere komfort og en forlænget rejsetid for passagererne samt aflysning af en række tog, fordi DSB ifølge aktstykkets oplysninger ikke rådede over tilstrækkeligt ældre materiel til fuldt ud at erstatte det lejede materiel.

Som en konsekvens af Transport- og Energiministeriets kontrakt med DSB for perioden 2005-2014 er det ministeriet, der skal betale for udgifterne til den forlængede leje. Ministeriet tilfører derfor gennem tillægskontrakter i perioden 2006-2010 DSB 186 mio. kr. ekstra til at betale for forlængelse af lejeperioden for at undgå forringelse af den regionale togtrafik på grund af forsinkelsen i leveringen af IC4-tog.

84. Rigsrevisionens undersøgelse af Transport- og Energiministeriets håndtering af de økonomiske konsekvenser af leveringsforsinkelserne har vist, at DSB er tilført i alt 329 mio. kr. i form af ekstra kontraktbetaling fra ministeriet i perioden 2003-2004 og foreløbig godtgørelse fra AnsaldoBreda i perioden 2005-2006, mens ministeriet i perioden 2006-2010 betaler DSB 186 mio. kr. ekstra til at dække ud-

gifterne til at forlænge toglejekontrakter for at undgå forringelser af regionaltogtrafikken.

Forbedringerne af regionaltogtrafikken gennemføres dog først fuldt ud, når IC4-togene idriftsættes, og IC3-togene samt IC2-togene kan indsættes i regionaltogtrafikken.

85. Transport- og Energiministeriet har oplyst, at de 329 mio. kr., som DSB er tilført i perioden 2003-2006, har øget DSB's overskud tilsvarende. Da der betales skat til Skatteministeriet af DSB's overskud og efterfølgende udbytte til Transport- og Energiministeriet, som er DSB's ejer, er Transport- og Energiministeriet af den opfattelse, at en del af midlerne er ført tilbage til statskassen.

86. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Transport- og Energiministeriets trafikkontrakter med DSB bør udformes, så de ikke baserer sig på tilbagebetalinger gennem skat og udbytte af overskud. Det skyldes, at DSB's samlede driftsresultat også kan give et underskud.

Trafikale konsekvenser

87. Transport- og Energiministeriet har oplyst, at det ikke er muligt at leje tog, der kan indsættes i fjerntrafikken i stedet for IC4-togene. Det er imidlertid muligt at leje moderne regionaltog, så de røde regionaltog kan udskiftes, selv om IC4-togene er forsinket.

88. Rigsrevisionen har derfor undersøgt, om ministeriet levede op til sit ansvar for at imødegå konsekvenserne af leveringsforsinkelser ved at sikre sig et solidt grundlag for at anbefale Folketinget, om der burde lejes tog, så de røde regionaltog kunne udskiftes, selv om IC4-togene blev forsinket.

89. DSB oplyste den 30. januar 2003 Transport- og Energiministeriet om, at DSB havde accepteret en senere levering af de første IC4-tog til ultimo 2003, men at datoen for leveringen af de sidste tog var uændret. DSB oplyste endvidere, at udskiftningen af de røde regionaltog derfor ville blive udskudt, så udskiftningen ville blive påbegyndt i 2. halvår 2004 i stedet for i 1. halvår 2004.

90. DSB oplyste i november 2003 til Transport- og Energiministeriet, at AnsaldoBreda havde udarbejdet en ny leveringsplan. Det fremgik af planen, at det tog først ville blive leveret i juni 2004. Det var 14 måneder senere end forudsat. Udskiftningen af de røde regionaltog ville ligeledes blive udskudt betydeligt.

91. DSB orienterede i august 2004 Transport- og Energiministeriet om, at DSB på baggrund af AnsaldoBredas seneste leveringsplan nu forventede at modtage de første IC4-tog i maj 2005.

92. Transport- og Energiministeriet udtrykte over for DSB i løbet af 2003 og 2004 en stigende bekymring for forsinkelserne i leveringen og de trafikale konsekvenser. Ministeriet bad på den baggrund i august 2004 DSB undersøge mulighederne for at leje moderne tog for at udskifte de røde regionaltog.

93. DSB anbefalede i september 2004 Transport- og Energiministeriet ikke at leje tog, der kunne erstatte de røde regionaltog. Begrundelsen var, at DSB på baggrund af AnsaldoBredas seneste leveringsplan forventede, at de lejede tog kun ville fremrykke udskiftningen af de røde regionaltog med 9 måneder. Da togudlejerne ikke accepterede en lejeperiode, der var kortere end 3 år, ville omkostningen til lejen derfor være høj i forhold til gevinsten, hvis AnsaldoBredas leveringsplan blev overholdt. Det var således en grundlæggende forudsætning for DSB's anbefaling, at AnsaldoBredas seneste leveringsplan var realistisk, hvilket DSB over for ministeriet vurderede, at den var.

94. Primo 2004 inddrog DSB flere eksterne konsulenter med det formål at påvirke AnsaldoBreda til at øge pålideligheden af AnsaldoBredas planlægning og forbedre styringen af projektet. På det tidspunkt var Transport- og Energiministeriet stadig repræsenteret i DSB's bestyrelse, og ministeriet var derfor vidende om, at DSB oplevede store problemer med AnsaldoBredas planlægning. Konsulenterne vurderede primo 2004, at AnsaldoBredas planlægning var upålidelig og urealistisk. Konsulenterne vurderede således, at den estimering af, hvor lang tid produktionen af IC4-to-

gene ville tage, som AnsaldoBreda lagde til grund for leveringsplanerne, var udokumenteret.

95. Det Norske Veritas (DNV), som var en af konsulenterne, skulle bl.a. vurdere, hvornår det var sandsynligt, at DSB kunne modtage og idriftsætte de første IC4-tog. DNV's første rapport fra marts 2004 viste, at DSB kunne forvente at modtage det første IC4-tog i december 2005. Det svarede til 7 måneder senere end AnsaldoBredas leveringsplan.

96. DNV fandt i løbet af 2004, at der var øget risiko for yderligere forsinkelser. I december 2004 vurderede DNV således, at DSB måtte forvente, at de første IC4-tog ville blive leveret i slutningen af februar 2006. Det svarede til 9 måneder senere end AnsaldoBredas leveringsplan. DNV forventede desuden både i marts og i december 2004, at togene ville blive leveret i en langsommere takt, end den der fremgik af AnsaldoBredas leveringsplan. DNV-rapporterne indikerede således både før og efter DSB's anbefaling til Transport- og Energiministeriet i september 2004, at den periode, hvor DSB kunne få gavn af lejede tog, var betydelig længere end de 9 måneder, som DSB baserede sin anbefaling til ministeriet på.

97. DSB vurderede herudover selv i et internt notat fra 1. oktober 2004, at de forudsætninger, som AnsaldoBreda lagde til grund for leveringsplanen fra august 2004, var optimistiske i lyset af DSB's erfaringer med AnsaldoBreda. DSB var derfor bekymret for, om AnsaldoBreda kunne nå at levere et IC4-tog, der levede op til kontraktens krav, inden for den tidsramme, der fremgik af planen.

98. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at DSB i september 2004 anbefalede Transport- og Energiministeriet ikke at leje erstatningsmateriel. DSB's anbefaling var baseret på, at AnsaldoBredas leveringsplan var realistisk, selv om DSB's konsulenter vurderede, at der ville opstå betydelige yderligere forsinkelser, og DSB internt vurderede leveringsplanen som optimistisk. Hvis DSB havde lagt til grund, at yderligere leveringsforsinkelser var sandsynlige, ville de forventede gevinster ved at leje erstatningsmateriel være betydeligt større, mens omkostningerne var faste, fordi lejeperioden var mindst 3 år.

99. Transport- og energiministeren anbefalede i oktober 2004 på baggrund af DSB's anbefaling Trafikudvalget, at man ikke lejede erstatningsmateriel.

Ministeriet har desuden oplyst, at hvis ministeriet havde besluttet at leje tog, ville det have været en indikation over for AnsaldoBreda på, at DSB forventede yderligere leveringsforsinkelser. Ifølge ministeriet ville incitamentet for AnsaldoBreda til at overholde leveringsplanen derved blive formindsket væsentligt.

100. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at hvis Transport- og Energiministeriets bagvedliggende begrundelse for at anbefale Trafikudvalget ikke at leje tog var, at ministeriet var bekymret for, at en sådan beslutning ville reducere presset på AnsaldoBreda, så burde denne begrundelse være lagt eksplicit til grund for ministerens anbefaling.

Det er desuden Rigsrevisionens opfattelse, at AnsaldoBredas incitament til at overholde leveringsplaner primært reguleres af kontrakten med DSB og ikke af ministeriets beslutninger om togleje. DSB har således oplyst, at kontrakten med AnsaldoBreda er en stærk kontrakt, der efter DSB's opfattelse udgør det væsentligste redskab mod forsinkelser. Det skyldes, at bodssanktioner og erstatningsansvar ifølge DSB øger leverandørens incitament til at overholde leveringsplaner.

101. Rigsrevisionens undersøgelse har samlet vist, at DSB er blevet tilført 329 mio. kr., mens ministeriet har betalt 186 mio. kr. til leje af tog som følge af leveringsforsinkelserne. Herudover har DSB's vurderinger af AnsaldoBredas leveringsplaner generelt været for positive, hvilket har været medvirkende til, at der ikke er lejet erstatningsmateriel.

Rigsrevisionen anbefaler derfor, at ministeriet fremover udformer trafikkontrakterne, så de i højere grad fremmer DSB som en forretnings- og kundeorienteret virksomhed.

VI. Transport- og energiministerens orientering af Folketinget

Rigsrevisionens bemærkninger

Transport- og energiministeren har i perioden 2000-2006 løbende orienteret Folketinget om anskaffelsen af IC4-tog. Orienteringerne har generelt været rettidige og tilstrækkelige, men ministeren kunne i 3 tilfælde have orienteret bedre.

Denne vurdering er baseret på:

- I januar 2003 modtog Transport- og Energiministeriet første gang oplysninger fra DSB om forsinkelser i leveringen af IC4-tog. Folketinget blev først orienteret herom i december 2003. Rigsrevisionen finder, at orienteringen burde have fundet sted tidligere.
- Ved Akt 113 6/12 2000 tiltrådte Finansudvalget, at DSB indgik kontrakt med en togleverandør om levering af dieseltog af en ny type (IC4-tog). Det fremgår af aktstykket, at DSB var af den opfattelse, at der forelå sikkerhed for, at togsættene kunne overtages til tiden og uden meromkostninger for DSB. Rigsrevisionen finder, at aktstykket burde have indeholdt uddybende vurderinger af sikkerheden for leveringstidspunktet.
- Ved Akt 112 24/3 2004 tiltrådte Finansudvalget, at ministeriet indgik trafikkontrakt for perioden 2005-2014 med DSB. Det fremgår af både aktstykket og den efterfølgende trafikkontrakt for perioden 2005-2014, som udmøntede aktstykket, at der er stillet krav til DSB om en øget trafikbetjening. Rigsrevisionen finder, at det havde været hensigtsmæssigt, hvis det var nævnt specifikt i aktstykket, at trafikydelsen i kontrakten indeholder en udskydelse af de forudsatte trafikudvidelser som følge af IC4-forsinkelserne.

102. Transport- og energiministeren har orienteret Folketinget om IC4-projektet i skriftlig form i orienteringer om status for IC4-projektet og ved besvarelse af spørgsmål stillet af Trafikudvalget og Finansudvalget og i mundtlig form ved samråd i Trafikudvalget og i Finansudvalget. Endvidere har partiernes trafikordførere været indbudt til orientering om IC4-projektet hos DSB den 19. oktober 2004, den 9. marts 2005 samt den 22. november 2005. I alle 3 tilfælde havde ordførerne ifølge ministeriet mulighed for at stille uddybende spørgsmål til ministeren samt DSB's ledelse.

103. Transport- og energiministeren indhentede til besvarelse af spørgsmål fra Folketinget samt orientering af Trafikudvalget om forsinkelser og status for IC4-projektet i vidudstrækning oplysningerne hos DSB. Dette skete såvel skriftligt som mundtligt, herunder bl.a. på månedsmøder og på kvartalsmøder med DSB.

104. Rigsrevisionen har undersøgt, om transport- og energiministerens orientering af Folketinget om anskaffelse af IC4-tog, forsinkelser i leveringen af IC4-tog og konsekvenserne heraf var rettidig og tilstrækkelig. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at orienteringen var rettidig, hvis ministeren orienterede Folketinget umiddelbart efter, at ministeren blev gjort bekendt med relevante oplysninger om IC4-leverancen.

A. Rettidig orientering af Folketinget

105. DSB's kontrakt med AnsaldoBreda indebar levering af første tog den 15. april 2003. Denne dato blev udskudt til 31. juli 2003 i forbindelse med indgåelsen af Settlement Agreement, men idriftsættelse af første og sidste tog blev ikke udskudt, og togene skulle derfor fortsat leveres i perioden 2003-2005.

106. Transport- og Energiministeriet anmodede den 15. januar 2003 DSB om at oplyse den forventede leveringstakt for IC4-togene og indsættelse af nyt materiel på Sydbanen (regionalbanen mellem København og Nykøbing Falster). Det nye materiel, der skal indsættes på Sydbanen, er IC3-tog, som først kan overflyttes fra fjerntrafikken, når IC4-togene er leveret.

DSB oplyste den 30. januar 2003, at DSB havde accepteret en senere levering af de første tog til ultimo 2003, men at datoen for den samlede leverance var uændret. DSB oplyste endvidere, at 75 % af afgangene på Sydbanen først vil bestå af moderne togsæt i løbet af 2. halvår 2004 som en konsekvens af den ændrede leveringstakt og ikke som oprindeligt forventet i 1. halvår 2004.

DSB oplyste dermed om en forsinkelse på knap ½ år i leveringen af de første IC4-tog. Den forsinkede levering medførte en forsinket indsættelse af IC4-tog og dermed en forsinket overflytning af IC3-togene fra fjerntogstrafikken til regionaltogstrafikken.

107. Transport- og energiministeren orienterede først om forsinkelsen i leveringen af IC4-togene ved Akt 87 10/12 2003. Aktstykket vedrørte primært indgåelse af tillægskontrakter med DSB og DSB S-tog A/S om udførelse af offentlig service jernbanetrafik (2000-2004) mv. Det blev i aktstykket oplyst, at DSB som følge af forsinkelser i leveringen af IC4-togene ikke kunne opfylde de aftalte krav til forbedringer af togtrafikken. Det fremgik ikke klart af oplysningerne, hvor meget leverancen af IC4-togene var forsinket, og om det ville påvirke indsættelse af moderne tog på Sydbanen.

108. Rigsrevisionen kan konstatere, at Transport- og Energiministeriet i januar 2003 modtog oplysninger om forsinkelserne, men at ministeren først i december 2003 oplyste herom. Rigsrevisionen finder, at orienteringen burde have fundet sted tidligere.

109. Transport- og Energiministeriet har oplyst, at ministeriet er enig i, at Folketinget burde have været orienteret om forsinkelserne i IC4-leverancen tidligere.

110. Rigsrevisionens undersøgelse viste herudover, at transport- og energiministeren orienterede Trafikudvalget rettidigt om de efterfølgende forsinkelser.

B. Tilstrækkelig orientering af Folketinget

Om manglende vurdering af sikkerheden for leveringstidspunktet

111. Ved Akt 113 6/12 2000 tiltrådte Finansudvalget, at DSB indgik kontrakt om levering af dieseltogsæt af en ny type (IC4-tog). Det fremgik bl.a. af aktstykket, at det bl.a. ville blive den kommende leverandørs ansvar at opfylde materiellets funktionskrav, tekniske krav og normer samt at få testet og godkendt togsættene i Danmark mv. Det fremgik videre, at DSB på den baggrund var af den opfattelse, at der forelå sikkerhed for, at togsættene kunne overtages og sættes i drift inden for den tidsramme, der aftaltes med leverandøren og uden meromkostninger for DSB i forhold til de oplyste beløb i aktstykket.

112. Rigsrevisionens undersøgelse af baggrunden for DSB's valg af AnsaldoBreda som leverandør viste, at DSB i maj 2000, dvs. før tiltrædelsen af aktstykket, fik oplysninger om AnsaldoBreda. Oplysningerne gav overordnet et positivt indtryk af AnsaldoBreda som togleverandør, men gav også indtryk af, at AnsaldoBreda var mindre god til projektstyring, hvor DSB bl.a. blev oplyst om forsinkelser i AnsaldoBredas levering af metrotog med på daværende tidspunkt ½ år i forhold til kontrakten. DSB vurderede imidlertid, at forsinkelserne ikke var større, end hvad der generelt var gældende i branchen.

113. Rigsrevisionen kan konstatere, at DSB havde en konkret viden om, at leveringsforsinkelser på ½ år var almindelige i togbranchen, men at denne viden ikke var afspejlet i Akt 113 6/12 2000.

114. Rigsrevisionen finder, at aktstykket burde have indeholdt uddybende vurderinger af sikkerheden for leveringstidspunktet.

Om ændrede krav til forbedringerne af DSB's togtrafik

115. Den trafikpolitiske aftale fra 1999 var grundlaget for IC4-investeringen. Aftalen blev efterfølgende udmøntet ved en tillægskontrakt for perioden 2001-2004 til trafikkontrakten for perioden 2000-2004.

I november 2003 blev der indgået en ny trafikpolitisk aftale, der indebar, at Transport- og Energiministeriet primo 2004 indgik en ny trafikkontrakt med DSB for perioden 2005-2014. Kontrakten erstattede trafikkontrakten for perioden 2000-2004, herunder tillægskontrakten for perioden 2001-2004. Finansudvalget tiltrådte den nye trafikkontrakt ved Akt 112 24/3 2004.

116. Transport- og Energiministeriet har oplyst, at trafik-aftalen fra 1999 ikke kan anvendes som vurderingsramme for de forbedringer, som DSB skal gennemføre på baggrund af IC4-investeringen for perioden efter 2004, fordi trafikaftalen fra 2003 fastsatte nye krav til DSB for perioden 2005-2014. Der er ifølge ministeriet i den forbindelse truffet en politisk beslutning om at ændre det forventede trafikomfang fra 2005. Ændringen er udmøntet i trafikkontrakten for 2005-2014.

117. Det fremgik af såvel trafikkontrakten for perioden 2005-2014 som af Akt 112 24/3 2004, at der blev stillet krav til DSB om en øget trafikbetjening. Det blev anført, at DSB's trafikbetjening ville nå sit maksimale omfang i 2006 efter indførelse af alle DSB's nye tog, og at trafikeringsniveauet i fjernogs- og regionaltogtrafikken vil ligge ca. 26 % højere end produktionen i 2003.

118. Ifølge trafikaftalen fra 1999 og tillægskontrakten for perioden 2001-2004 skulle DSB primo 2004 begynde forøgelsen af trafikomfanget og nå det maksimale trafikomfang ved årsskiftet 2005/06.

119. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at det ikke fremgår klart af hverken trafikaftalen for 2003, Akt 112 24/3 2004 eller af trafikkontrakten for perioden 2005-2014, at forsinkelsen i leveringen af IC4-tog medførte en udskydelse af starttidspunktet for trafikforøgelsen på 2 år til december 2005 og en udskydelse af tidspunktet for det maksimale omfang i trafikkontrakten.

120. Rigsrevisionens undersøgelse viste herudover, at kravene til forbedringerne af regionaltogtrafikken er reduceret i trafikkontrakten for perioden 2005-2014 i forhold til trafikaftalen fra 1999 og tillægskontrakten for perioden 2001-2004. Det fremgår imidlertid ikke af hverken trafikaftalen fra 2003, Akt 112 24/3 2004 eller af trafikkontrakten for perioden 2005-2014, at kravene til DSB blev reduceret. Tværtimod giver aftalen og aktstykket indtryk af, at der var tale om øgede krav til DSB.

121. Transport- og Energiministeriet har oplyst, at det fremgår af Akt 112 af 24/3 2004, at: *"DSB's trafikbetjening vil nå sit maksimale omfang i 2006 efter indførelse af alle DSB's nye tog"*. Desuden fremgår det af pkt. 1.3.2 i DSB-kontrakten for 2005-2014, at: *"Tabel 3 i bilag 1 angiver en udvidet trafikbetjening, som DSB skal udføre i perioden fra 11. december 2005 til 31. december 2014, men som kan falde bort efter køreplansskiftet i december 2009, jf. pkt. 1.3.3. Starttidspunktet afhænger af, at DSB råder over tilstrækkeligt mange tog, jf. leveringsplanen for nye tog omtalt i pkt. 1.10.3"*. Det er på den baggrund Transport- og Energiministeriets opfattelse, at der såvel i Akt 112 24/3 2004 som i

DSB-kontrakten er gjort opmærksom på, at forsinkelsen i leveringen af IC4-togene medførte en udskydelse af starttidspunktet for trafikforøgelsen og en udskydelse af det maksimale trafikomfang.

122. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at ministeriet i sit svar kun anfører fremadrettede forhold i den nye kontrakt og ikke forholder sig til ændringen i forhold til den gamle kontrakt.

123. Det er derfor Rigsrevisionens opfattelse, at det havde været hensigtsmæssigt, hvis det var nævnt specifikt i aktstykket, at trafikydelsen i kontrakten indeholder en udskydelse af de forudsatte trafikudvidelser som følge af IC4-forsinkelserne.

Rigsrevisionen, den 6. december 2006

Henrik Otbo

/Claus Vejlø Thomsen