

Afgjort den 17. august 2006.

**Forelagt for og behandlet af Finansudvalget som fortroligt aktstykke N.
Fortroligheden ophævet ved ministerens skrivelse af 19. oktober 2006**

13

Trafik- og Energiministeriet. København, den 24. juli 2006.

- a. Transport- og Energiministeriet anmoder herved om tilslutning til:
- at Trafikstyrelsen igangsætter udbud af togtrafikken mellem Helsingør og Peberholm ved offentliggørelse af udbudsbetingelserne,
 - at Trafikstyrelsen kan indgå kontrakt med den operatør, som afgiver det konditionsmæssigt mest fordelagtige tilbud,
 - at Trafikstyrelsen kan indgå en samarbejdsaftale med Skånetrafiken, herunder om deling af økonomien i den fælles trafik over Øresund, og
 - at kontrakten udbydes som en bruttokontrakt, hvor billetindtægterne optages på en indtægtsbevilling i Trafikstyrelsen fra finansloven for 2008.

Aktstykket medfører ikke udgifter i finansåret.

Der vil på ændringsforslaget til FL07 blive indarbejdet hjemmel til, at Trafikstyrelsen kan afholde eventuelle forberedelsesomkostninger i 2007 på op til 70 mio. kr. som forskud på kontraktbetaling til en ny operatør, der optages på TB2007.

Aktstykkets indhold er fortroligt, idet der specificeres en række udbudsbetingelser, som endnu ikke er offentliggjort. Af hensyn til ligebehandling blandt alle tilbudsgiver er det vigtigt, at disse bliver orienteret samtidig. Fortroligheden ophæves, når udbudsbetingelser er offentliggjort.

- b. *Baggrund og generelt indhold af udbuddet*

Udbud af togtrafikken sigter på at afprøve mulighederne for lavere omkostninger og/eller højere service gennem en konkurrenceudsættelse af DSB's forhandlede trafik.

Regeringen har i trafikaftalen med Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre og Kristendemokraterne fra november 2003 truffet beslutning om at udbyde mindst en tredjedel af DSB's forhandlede trafik uden for hovedbanenettet og S-banen inden 2014.

Parterne har i forlængelse heraf i november 2004 truffet beslutning om at udbyde den danske del af Øresundstogs-systemet samt lokaltrafikken på Kystbanen og Kastrupbanen.

Opgaven omfatter i alt 4,8 mio. tog-km årligt, svarende til ca. 10 pct. af DSB's trafik. Udbuddet berører omkring 20 mio. passagerer årligt eller ca. 1/3 af det samlede antal togrejser med DSB uden for S-banen.

Øresundstogene drives i dag af DSB i et tæt praktisk samarbejde med det statslige svenske jernbaneselskab SJ. DSB's tog fortsætter i SJ-regi på svensk strækning til Malmø og en række andre sydsvenske destinationer inden for rammerne af Skånetrafikens kontrakt med SJ. Skånetrafiken er trafikfører i Skåne len.

Skånetrafiken skal udbyde sin del af Øresundstogs-systemet, hvilket har aktualiseret beslutningen om et samtidigt udbud af den danske del.

Samarbejdsaftale med Skånetrafiken

De to trafik købere vil udbyde trafik opgaven på dansk og svensk side i to adskilte udbud, som er tidsmæssigt og indholdsmæssigt koordineret. Som grundlag for relationen mellem de to trafik købere er der opstillet en samarbejdsaftale mellem Trafikstyrelsen og Skånetrafiken. Aftalen danner rammen for relationen mellem Trafikstyrelsen og Skånetrafiken om selve udbuddet og den efterfølgende udøvelse af trafik køber opgaven i kontraktperioden.

Aftalen fastlægger også de økonomiske relationer mellem parterne. Trafikstyrelsen er ansvarlig for økonomien på den danske side af Øresund afgrænset ved midten af Øresundsforbindelsen og afholder gennem sin kontrakt med den vindende operatør alle omkostninger og modtager alle indtægter fra passagererne.

Aftalen regulerer de økonomiske mellemregninger, der er nødvendige som følge af, at midten af Øresund ligger 2,5 km vest for landegrænsen. Aftalen fastsætter, at Trafikstyrelsen og Skånetrafiken er ansvarlige for indsættelse af det nødvendige antal togsæt i Øresundstrafikken, og den angiver en metode til beregning af, hvor mange togsæt de to parter er forpligtet til at indsætte i trafikken, samt hvordan en ubalance mellem indsatsen af danske og svenske tog skal afregnes. Der er i aftalen taget forbehold for de bevilgende myndigheders godkendelse af evt. anskaffelse af nye tog, såfremt dette skulle vise sig nødvendigt i kontraktperioden.

Aftalens principper for økonomien svarer i al væsentlighed til den hidtil gældende aftale mellem DSB og Skånetrafiken.

Prækvalifikation

I den gennemførte prækvalificeringsfase har interesserede operatører kunnet ansøge om deltagelse i udbuddet. Ved fristens udløb 10. marts 2006 har Trafikstyrelsen modtaget ansøgninger om prækvalifikation fra 9 selskaber, hvilket vidner om stor interesse fra markedets side i den udbudte trafik. Meddelelse om prækvalifikation er givet til 8 af de ansøgende selskaber den 15. juni 2006.

DSB vil deltage i udbuddet gennem et særligt datterselskab, "Kystbanen A/S". DSB vil kunne deltage i udbuddet på lige vilkår med alle andre prækvalificerede operatører. Hvor der efterfølgende refereres til operatøren, gælder det den vindende operatør, som også kan være DSB.

Kontraktform

Trafik opgaven udbydes som en bruttokontrakt. Bruttokontraktformen er valgt, fordi operatørens frihedsgrader til at påvirke efterspørgslen er forholdsvis begrænsede. Der udbydes en specifik køreplan, og operatøren er i praksis bundet til at anvende en bestemt materieltype over Øresund.

Samtidig er de direkte indtægter fra passagererne usikre på grund af en række forhold, som operatøren er uden indflydelse på, såsom åbningen af Metroen til Kastrup i 2007, åbningen af en ny Citytunnel i Malmø ca. 2011 og et nyt fremtidigt billet- og takstsystem i både Danmark og Sverige. Med en bruttokontrakt påtager staten sig risikoen i forhold til passagerindtægterne. Denne ulempe vurderes dog opvejet af, at det undgås, at tilbudsgivere indregner et tillæg i kontraktprisen for at tage højde for usikre passagerindtægter. Endvidere indebærer udbudsbetingelserne, at kontraktvinderen fortsat vil bære en vis risiko i forhold til passagerudviklingen i kraft af en variabel betaling, jf. nedenfor

Endvidere bemærkes det, at Skånetrafiken baserer sig på en bruttomodel for den svenske del af Øresundstogs systemet.

Selve kontrakten

Kontraktperioden omfatter perioden medio 2007 til ultimo 2015 med mulighed for forlængelse frem til ultimo 2017, fordelt på 1½ års forberedelse, ca. 7 års drift og mulighed for yderligere 2 års drift. Kontrakten vil indeholde bestemmelser om trafikydelsen samt priser/afslag

for tilkøb hhv. reduktion af trafikomfanget, som der måtte blive truffet bestemmelse om gennem kontraktperioden.

For at give operatøren incitament til at yde en god kvalitet suppleres kontrakten med en bods- og bonusordning, afhængig af hvor godt operatøren opfylder målsætningerne om rettidighed i toggangen for døgnet som helhed samt i myldretiden. Tilsvarende opnås en bonus hhv. bod, som afhænger af den registrerede tilfredshed blandt togpassagererne. Der skal betales bod for aflyste tog.

Med henblik på at sikre fokus på kundeorientering og interesse for at fremme omsætningen vil operatøren endvidere modtage en variabel betaling på 12 pct. af den samlede indtægt i forhold til udgangsniveauet ved driftsstarten. Operatøren vil derudover modtage eller skulle betale 4 kr. for hver passager, som det samlede passagertal har ændret sig i forhold til året før.

De nævnte bod- og bonusordninger er tilsammen ret betydelige med mulighed for et udsving på op til mellem -38 og +65 mio. kr.

Indtægterne fra passagererne tilfalder Trafikstyrelsen. Operatøren forudsættes at opkræve, administrere og afregne provenuet af billetindtægterne. Operatøren udsteder kontrolafgifter og beholder provenuet med henblik på at fremme en effektiv kontrol.

Trafikstyrelsen tillægges takstkompetencen for rejser over Øresund i et samarbejde med Skånetrafiken. For anvendelse af togene internt i Danmark anvendes de takster, der til en hver tid er aftalt med de øvrige aktører i den offentlige servicetrafik i hovedstadsområdet. For så vidt angår indtægtsdeling, vil der i medfør af lov om trafikskaber i en bekendtgørelse i 2006 blive fastsat regler for deling af billetindtægterne fra den offentlige servicetrafik i hovedstadsområdet.

Tog

De tog, som DSB ellers ville have anvendt i den opsagte trafik, stilles til rådighed for tilbudsgiverne på ensartede vilkår uden beregning af leje til dækning af kapitalomkostningerne. Operatøren vil kun skulle betale de løbende ydelser, som knyttes til driften og vedligeholdelsen af de pågældende aktiver i forbindelse med udlånet fra DSB, jf. bestemmelserne i lejekontrakten. Lejeaftalerne indeholder bestemmelser om operatørens forpligtelse til at sikre den rigtige vedligeholdelse af togene.

Kapitalomkostningerne vil blive refunderet DSB særskilt af Trafikstyrelsen. Ved at stille aktiverne gratis til rådighed for operatøren forventes en tilsvarende lavere tilbudspris, således at dispositionen samlet set er økonomisk neutral for statskassen.

Operatørerne får hermed et stærkt incitament til at anvende DSB's nuværende tog. Operatørerne er i praksis bundet til at anvende de særlige Øresundstog, da man ikke fra anden side kan skaffe specialudrustede tog til denne opgave. DSB benytter også elektriske regionaltog internt på Kystbanen og Kastrupbanen, som det forventes at DSB vanskeligt ville kunne finde fuld alternativ anvendelse for.

Eftersom alle operatører stilles ens, giver afløftningen for kapitalomkostninger ingen forvridende incitament.

Eventuelle nye tog

Operatøren er forpligtet til at indsætte togene på den bedst mulige måde i forhold til kapacitetsbehovet, hvilket overvåges af Trafikstyrelsen. Ansvar for anskaffelse af tog – og dermed for belægningsprocenterne på spidsbelastningstidspunkterne – er et statsligt anliggende.

Øresundstrafikken har været i stadig vækst siden åbningen i 2000, og udviklingen ventes at fortsætte. Stigende trafik vil alt andet lige udløse en merindtægt til staten, men hvis der udløses behov for at gøre togene større og eventuelt at køre flere togafgange også øgede omkostninger.

Der kan i løbet af kontraktperioden blive behov at anskaffe flere tog for ikke at begrænse en fortsat positiv udvikling i pendlertrafikken mellem København og Malmø. DSB råder således kun over 24 tog af den type, som kan køre over det tekniske grænsesnit på Øresund. Det er ikke nødvendigt at kæde dette spørgsmål sammen med selve udbuddet, og sagen vil i givet fald også blive forelagt Finansudvalget særskilt.

Stationer

Operatøren pålægges at leje de stationslokaler, som DSB i dag anvender i forbindelse med billetekspeditionen. På stationerne anvender DSB i dag – inklusive kioskfaciliteterne – lidt flere lokaler, end det er nødvendigt af hensyn til billetekspeditionen. Disse enkelte lokaler, der i dag ikke anvendes til billetekspeditionen, vil blive stillet til rådighed for operatøren efter en omkostningsbestemt leje, således at alle operatører stilles ens med hensyn til udviklingsmuligheder på stationerne.

I lighed med benyttelsen af DSB's tog vil der ikke være nogen forvridende incitamenters i denne model for anvendelse af stationerne.

Mulig udbudsgevinst

Det danske Øresundstogs system samt lokaltrafikken på Kystbanen drives i dag af DSB inden for rammerne af en samlet kontrakt for al forhandlet trafik med DSB. Betalingen for denne skal derfor reduceres, når den forhandlede trafik på Kystbanen ophører. Det er på forhånd aftalt, at dette udskæringsbeløb fastlægges på baggrund af det tiårsbudget, som i 2003 lå til grund for kontraktbetalingen i perioden 2005-2014, jf. Akt 112 af 24. marts 2004.

Der udestår en opgørelse af lejeindtægter/udgifter for tog og stationer, som DSB er berettiget til, men som må afvente afklaring af, hvor mange og hvilke tog der skal stilles til rådighed for den udbudte trafik. Størrelsen af disse lejeudgifter er økonomisk neutrale for statskassen.

Den samlede økonomiske effekt af udbuddet kan først vurderes, når der indgås en kontrakt.

Man kan principielt ikke udelukke, at der – som ved udbuddet af Bornholmstrafikken, hvor der kun var én tilbudsgiver – ikke indkommer tilbud, der er mere fordelagtige end at fortsætte den nuværende forhandlede trafik. I så fald kan man aflyse udbuddet og pålægge DSB at fortsætte med den forhandlede trafik, hvilket dog kan udløse krav om refusion af de bydendes omkostninger i udbudsprocessen. Alternativt kan der foretages et fornyet udbud med reviderede kontraktbetingelser. I lyset af den allerede tilkendegivne interesse for deltagelse i udbuddet, anses det dog ikke for sandsynligt, at der ikke indkommer tilbud, som indebærer en besparelse i forhold til den forhandlede trafik.

Evaluerings og tidsplan

Umiddelbart efter godkendelse af dette aktstykke fremsendes de detaljerede udbudsbetingelser til de prækvalificerede tilbudsgivere, som får perioden frem til december 2006 til at udarbejde tilbud. Parallelt hermed fremsendes en orientering om indholdet til Trafikudvalget.

Tilbuddene evalueres og forhandles frem til maj 2007.

Der er aftalt en metode, som sikrer, at vurderingen af tilbud på det danske udbud gennemføres af Trafikstyrelsen alene. For at tage højde for de konsekvenser, som det danske valg af operatør vil øve på svensk side, indføres i den danske pointgivning et korrektionselement, som angiver, hvor meget det sammenhængende tilbud på svensk side (udført af samme operatør eller en samarbejdspartner) afviger fra det bedste tilbud i Sverige. Skånetrafikken oplyser dette korrektionselement til Trafikstyrelsen på grundlag af sin vurdering af de indkomne tilbud i Sverige.

Tilsvarende indregner Skånetrafikken også en korrektion efter sin evaluering ved indregning af oplysninger fra Trafikstyrelsen. Den praktiske betydning vil være, at tilbuddene teknisk vurderes, som om der var tale om et samlet udbud over Øresund, dog således at vægtene på de enkelte vurderingsparametre vil være lidt forskellige på de to sider af Sundet.

Det er muligt at afgive et separat tilbud på trafikken i Danmark hhv. i Sverige, og hvis et separat bud i Danmark eller Sverige er bedst, vil dette vinde, hvorfor det andet land også må vælge et separat tilbud. Et sådant udfald er ikke nødvendigvis optimalt for trafikken samlet set, men en konsekvens af, at der ikke gennemføres et samlet udbud på tværs af landegrænsen, men to separate udbud, der koordineres.

Metoden har været drøftet med EU-Kommissionen, som ikke har haft indvendinger mod at anvende forslaget. Der er dog ifølge Kommissionens vurdering tale om en helt ny metode, der ikke har været afprøvet før, og som derfor alt andet lige kan indebære en forøget risiko for klager over den endelige afgørelse.

Der vil ved vurderingen af, hvilket af de indkomne tilbud der er det bedste, blive taget hensyn til prisen, kvaliteten og leveringssikkerheden. I Trafikstyrelsens evaluering vil de tre hovedparametre vægte hhv. 50 pct., 30 pct. og 20 pct.

Efter indgåelse af kontrakt får den vindende operatør 1½ år til at forberede overtagelsen af trafikken ved overgangen til køreplanen for 2009.

Hvad søges der hjemmel til?

Der søges om tilladelse til at gennemføre udbuddet efter de beskrevne retningslinier og til, at Trafikstyrelsen efterfølgende kan indgå kontrakt med den operatør, som har afgivet det konditionsmæssigt mest fordelagtige tilbud.

En igangsætning af udbuddet binder i praksis staten til også at indgå en efterfølgende kontrakt med den operatør, som har givet det bedste tilbud, dog under forudsætning af, at udbuddet samlet set medfører en fordel i forhold til den nuværende trafik, jf. ovenfor.

Ved indgåelse af kontrakt informeres Finansudvalget om resultatet af udbuddet gennem et orienterende aktstykke. Såfremt der er udgifter i 2007 til operatørens overtagelse af driften, vil disse blive optaget på TB2007.

Trafikstyrelsen skal varetage alle opgaver vedr. indtægtsdeling og takstfastsættelsesprocessen. Der vil med henblik herpå blive behov for en ressourcetilførsel til Trafikstyrelsen til administration af takstkompetencen, som optages på finansloven for 2008. Udgiften hertil forventes finansieret af udbudsgevinsten.

Som følge af bruttokontrakten bliver det nødvendigt at optage en indtægtsbevilling på finansloven for 2008, så Trafikstyrelsen kan modtage provenuet af kort og billetter.

- c. Aktstykket forelægges Finansudvalget, fordi igangsættelse af udbuddet og efterfølgende kontraktindgåelse får finansiell virkning for flere finansår, jf. Budgetvejledningen pkt. 2.2.9. Aktstykket forelægges for Finansudvalget nu, da udbuddet ønskes koordineret med et tilsvarende udbud i Sverige. Skånetrafikken er bundet af varigheden af den nuværende kontrakt med SJ, og en ny kontrakt i Sverige skal derfor kunne have effekt fra december 2008. Det er vigtigt, at en eventuel ny operatør sikres tilstrækkelig lang forberedelsesperiode til at kunne overtage trafikken, hvilket forudsættes at være minimum 1½ år. Da der inden da skal afsættes tid til en evaluerings- og forhandlingsfase samt nødvendig tid for virksomhederne til at udarbejde tilbud, er det nødvendigt at udskrive udbuddet i august 2006.
- e. Under henvisning til ovenstående anmodes om Finansudvalgets tilslutning til:
 - at Trafikstyrelsen igangsætter udbud af togtrafikken mellem Helsingør og Peberholm ved offentliggørelse af udbudsbetingelserne,
 - at Trafikstyrelsen kan indgå kontrakt med den operatør, som afgiver det konditionsmæssigt mest fordelagtige tilbud,
 - at Trafikstyrelsen kan indgå en samarbejdsaftale med Skånetrafikken, herunder om deling af økonomien i den fælles trafik over Øresund, og
 - at kontrakten udbydes som en bruttokontrakt, hvor billetindtægterne optages på en indtægtsbevilling i Trafikstyrelsen fra finansloven for 2008.

Der vil på ændringsforslaget til FL07 blive indarbejdet hjemmel til, at Trafikstyrelsen kan afholde eventuelle forberedelsesomkostninger i 2007 på op til 70 mio. kr. som forskud på kontraktbetaling til en ny operatør, der optages på TB2007.

Finansudvalget informeres om resultatet af udbuddet gennem et orienterende aktstykke.

- f. Finansministeriets tilslutning foreligger.

FLEMMING HANSEN

/ Helga Theil Thomsen

Til Finansudvalget.