



DET KONGELIGE  
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

# St.prp. nr. 52

(1999-2000)

---

## Om NSB Gardermobanen AS og oppfølging av NOU 1999: 28 Gardermoprosjektet. Evaluering av planlegging og gjennomføring

*Tilråding fra Samferdselsdepartementet av 28. april 2000, godkjent i statsråd samme dag.*

---

**Særskilt vedlegg:** NOU 1999: 28

**Kap. 1350, 1352, 1353, 4350 og 4352**

# 1 Innledning og sammendrag

## 1.1 Innledning

---

Samferdselsdepartementet legger i denne proposisjonen fram en verdivurdering og forslag til endelig balanse i NSB Gardermobanen AS, og forslag om den framtidige organisasjonsform og eierstruktur for selskapet. I tillegg legges det fram et sammendrag av høringsuttalelsene til *NOU 1999: 28 Gardermoprojektet. Evaluering av planlegging og gjennomføring*, med departementets forslag til videre oppfølging av tilrådingene i rapporten.

I St.prp. nr. 39/Innst. S. nr. 156 (1997-98) er det lagt til grunn at det skal foretas en vurdering av NSB Gardermobanen AS' balanse i forbindelse med regnskapsavleggelsen for 1999, dvs våren 2000. Det ble bl.a. lagt til grunn at regnskapsmessige underskudd i 1998 og 1999 kunne dekkes ved tilsvarende reduksjon i statens lån til selskapet, og at likviditeten i selskapet ble sikret ved at betalingen av renter ble tilpasset dette. Forslagene innebar at NSB Gardermobanen AS' økonomi ble sikret fram til våren 2000.

I brev av 18. oktober 1999 til styret i NSB BA (NSB) ba Samferdselsdepartementet om at det ble utarbeidet innspill til grunnlagsmateriale for fastsettelse av endelig balanse for NSB Gardermobanen AS innen utgangen av januar 2000. I tillegg ble styret i NSB bedt om å komme med en vurdering og anbefaling om framtidig organisasjons- og eierstruktur for selskapet. Styret i NSB ga sine vurderinger og anbefaling i brev til Samferdselsdepartementet av 28. januar 2000. Framlegget fra styret i NSB oversendes som utrykt vedlegg til denne proposisjon.

Samferdselsdepartementet engasjerte et revisjonsfirma til å foreta en vurdering av NSBs anbefalinger, med spesiell vekt på verdivurdering som grunnlag for endelig balanse for NSB Gardermobanen AS. Disse vurderinger oversendes som utrykt vedlegg til denne proposisjon.

Regjeringen oppnevnte ved kongelig resolusjon 15. mai 1998 et utvalg (senere omtalt som evalueringsgruppen) til å foreta en bred gjennomgang av utbyggingen av Gardermobanen og Oslo Lufthavn Gardermoen. Gardermoprojektet er et av de største landbaserte prosjekter i Norge gjennom tidene og hvor planleggingen og utbyggingen har vært meget omfattende og kompleks. Regjeringen ønsket derfor en slik gjennomgang, som bl.a. klarlegger hvordan en kan nytte erfaringer fra denne utbyggingen ved andre større utbyggingsprosjekter. I proposisjonen omtales denne evaluering, jf. *NOU 1999: 28 Gardermoprojektet. Evaluering av planlegging og gjennomføring*, høringsrunden departementet har gjennomført, og det gis et sammendrag av evalueringsgruppens tilrådinge med departementets forslag til videre oppfølging.

## 1.2 Sammendrag

---

Det foreslås at eierskap, forpliktelser og driftsansvar for infrastrukturen (Gardermobanen) overføres til Jernbaneverket, og inngår som en del av det statlige jernbanenettet. Dette innebærer at Jernbaneverket også overtar ansvaret for de ansatte knyttet til denne delen av virksomheten. Det foreslås at garantiansvaret overfor boligeiere på Hellerud, Godlia og Ellingsrud følger eierskapet til infrastrukturen, dvs. Jernbaneverket. Dette er i tråd med den garantierklæring som er utstedet til om lag 1000 boligeiere. Jernbaneverket vil således få fullt ansvar for å overvåke og følge opp hele influensområdet til Romeriksporten, herunder områdene i Østmarka.

Det foreslås å opprettholde det statlige eierskap til driftsselskapet (Flytoget), og at selskapet forblir et 100 pst. eid datterselskap av NSB og inngår således som en del av konsernet NSB.

Et organisatorisk skille mellom Flytoget og Gardermobanen vil medføre behov for forskriftsendringer for at selskapet skal kunne trafikere det statlige jernbanenettet.

Flytoget etableres med verdi på anvendt kapital tilsvarende 1 714 mill. kr. Verdien er basert på en prognostisert kontantstrøm og et nominelt avkastningskrav til totalkapitalen etter skatt på 7,5 pst. Dette er 424 mill. kr utover selskapets bokførte verdi etter at infrastrukturen er overført til Jernbaneverket. Merverdien knyttes til at Flytoget gis prioritert i ruteplansammenheng på Gardermobanen. I tråd med EØS-bestemmelsene om like konkurransevilkår kan en slik bestemmelse om prioritet ikke være ekskluderende.

De prognostiserte kontantstrømmene viser at Flytoget de første årene vil gå med underskudd. Det legges derfor opp til en egenkapitalandel på 37 pst. for å kunne møte driftsperioden fram til selskapet begynner å generere overskudd. På dette grunnlag er det foreslått at Flytoget får en egenkapital på 670 mill. kr og et statlig lån på 1 119 mill. kr.

NSB Gardermobanen AS har totalt fått bevilget statlige lån på 7 636 mill. kr, fordelt med 6 042 mill. kr og 1 594 mill. kr på henholdsvis ordinære- og ansvarlige lån. Medregnet underskuddene i 1998 og 1999 på henholdsvis 139 og 1 196 mill. kr og en akkumulert rentesaldo på 1 064 mill. kr innebærer den foreslåtte kapitalstruktur for Flytoget at det er nødvendig å bevilge et samlet tilskudd til avskrivning av lån på 6 711,5 mill. kr og en egenkapital på 669,5 mill. kr. På grunn av selskapets sterke likviditetssituasjon legges det opp til at Flytoget nedbetaler 200 mill. kr av selskapets opprinnelige langsiktig gjeld til staten.

Det legges til grunn at drift- og vedlikeholdskostnadene knyttet til Gardermobanen dekkes av driftsoperatørene, dvs. Flytoget og NSB gjennom betaling av en kjørevegsavgift og at det inngås en særskilt avtale mellom Jernbaneverket og driftsoperatørene om den årlige drifts- og vedlikeholdsstandarden.

Det foreslås at flytogterminalen ved Oslo lufthavn eies av Jernbaneverket, mens flytogterminalen på Oslo S eies av NSB som eier den øvrige eiendommassen på området. Verdien på disse terminalene er anslått til hhv. 80 og 26 mill. kr. I og med at standarden på flytogterminalene er av stor betydning for Flytogets merkevarebygging mot de reisende legges det til grunn at Flytoget skal ha rett til bl.a. å bestemme hva flytogterminalene skal tilby av tjenester.

Er Flytogets ønske til standard utover vanlig terminalstandard, skal selskapet dekke merutgiftene for dette.

## 2 Utbygging av Gardermobanen - kostnadsutvikling

### 2.1 Innledning

---

Utbyggingen av Gardermobanen er finansiert ved at staten har tilført NSB Gardermobanen AS kapital i form av ordinære lån og ansvarlige lån. De ansvarlige lånene renteberegnes ikke. De ordinære statslånene renteberegnes på linje med ordningen for forvaltningsbedriftene, dvs. gjennomsnittsrenten for statens 5-års obligasjonslån i utbyggingsperioden og tillegges statslånet som ble bevilget over statsbudsjettet.

Investeringkostnaden for utbyggingen av selve banen ble i St.prp. nr. 90 (1991-92) anslått til 4 600 mill. 1992-kr, med en usikkerhet på +/- 20 pst. I St.prp. nr. 44/Innst. S. nr. 223 (1995-96) ble kostnaden økt med 650 mill. kr. Oppjusteringen skyldtes bl.a. økte kostnader som følge av vanskeligere grunnforhold enn forutsatt i de opprinnelige kalkylene, samt at kompleksiteten og derved kostnadene ved å bygge nye anlegg inntil eksisterende bane hadde vært undervurdert. I St.prp. nr. 1 (1997-98) ble lånerammen for baneutbyggingen utvidet til 6 000 mill. kr. Det innebar at en «tok ut» den opprinnelige usikkerhetsmarginen på 20 pst.

Kostnader til kjøp av togmateriell og forberedelse av trafikk- og banedrift ble beregnet til 1 410 mill. 1995-kr og var i utgangspunktet lagt til forvaltningsbedriften NSB. I St.prp. nr. 90 (1991-92) var det lagt til grunn at det var utbyggingen av banen som skulle organiseres som aksjeselskap, heleid av staten ved Norges Statsbaner. Det ble senere bestemt at NSB Gardermobanen AS, i tillegg til utbyggingsansvaret, også skulle tillegges ansvaret for planlegging og tilrettelegging for trafikken på Gardermobanen, jf. St.prp. nr. 42/Innst. S. nr. 207 (1994-95). I St.prp. nr. 1 (1996-97) og i St.prp. nr. 2 (1996-97), jf. Innst. S. nr. 31 (1996-97), ble det lagt til grunn at det integrerte bane- og trafikkselskapet NSB Gardermobanen AS skulle videreføres når banen åpner for trafikk, og at selskapet skulle fortsette som et heleid datterselskap av særlovsselskapet NSB BA.

Romeriksporten ble åpnet for ordinær togdrift 22. august 1999.

### 2.2 Ekstrakostnader i forbindelse med tetting av Romeriksporten

---

I St.prp. nr. 39 (1997-98) ble Stortinget orientert om de kostnadsvurderinger som forelå pr. februar 1998 i forbindelse med ettertettingen av Romeriksporten. NSB Gardermobanen AS mente at ekstrakostnadene ville holde seg innenfor en ramme på om lag 750 mill. kr.

I St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 8 (1998-99) og St.meld. nr. 31 (1998-99) ble Stortinget orientert om ny status for framdrift og kostnader i forbindelse med ettertettingen av Romeriksporten. NSB Gardermobanen AS anslo økningen i de samlede ekstrakostnadene ved å gjennomføre ettertettingsprogrammet til

550 mill. kr, og som dermed økte fra 750 mill. kr til 1 300 mill. kr. Prognose for endelig kostnad er på 1 233 mill. kr.

I brev av 16. november 1998 søkte NSB Gardermobanen AS om endring av konsesjonsvilkår for Lutvann- og Puttjernsonen. Det ble søkt om å få øke lekkasjegrensen i Lutvannsonen fra 400 l/min til 500 l/min og i Puttjernsonen fra 100 l/min til 220 l/min.

NVE sendte søknaden på høring med frist for uttalelse 7. desember 1998.

Regjeringen besluttet ved kongelig resolusjon datert 18. desember 1998 følgende:

«I medhold av vassdragsloven av 15. mars 1940 nr. 3 § 107 nr. 3 gjøres følgende endringer i konsesjonen av 22. desember 1997 og 17. april 1998 for drenering av overflatevann og grunnvann i Østmarka:

1. I Puttjernsonen tillates en lekkasje på maksimum 220 l/min.
2. Kravet om maksimale lekkasjer på 20 l/min pr. 100 m tunnel-lengde oppheves.

Tillatelsen gis på de betingelser som framgår av Olje- og energidepartementets foredrag av 18. desember 1998.»

Tabell 2.1 gir en oversikt over målte lekkasjer i l/min i Romeriksporten i de ulike sonene i Østmarka fra juni 1998 til november 1999.

Tabell 2.1:

Soner	29. juni 1998	16. des 1998	3. jan 1999	18. feb 1999	30. nov 1999	Konsesjonskrav
Lutvann vest	152	-	-	-	-	-
Lutvann	573	393	394	364	325	400
Puttjern	193	-	193	182	146	220
Puttjernbekken	-	-	-	-	-	300

Lekkasjene i Lutvann- og Puttjernsonen er innenfor konsesjonskravene. Det er lagt opp til at det skal foretas nye målinger 1-2 ganger pr. år.

I april 1998 ble det målt en innlekkasje i tunnelen under sonen Puttjernbekken på 246 l/min noe som var under konsesjonskravet på 300 l/min. Det ble derfor ikke tettet mer i dette området. 18. oktober 1998 ble det målt en innlekkasje på 236 l/min.

I løpet av høsten 1998 ble det gjennom overvåkningsprogrammet godtgjort at det ikke er kommunikasjon mellom sonen Lutvann Vest og overflatevannet, noe som innebærer at lekkasjer i denne sonen ikke er omfattet av vassdragslovens bestemmelser. NVE har derfor i brev datert 4. november 1998 opphevet denne del av konsesjonsvedtaket.

I St.meld. nr. 31 (1998-99) er det redegjort for tiltak i boligområdene, bl.a. i områdene på Hellerud, Godlia og Ellingsrud.

Det har vært viktig for Samferdselsdepartementet at de personer som kan få skade på sine boligeiendommer som følge av arbeidet med Romeriksporten, skal føle trygghet for at det både i dag og i framtida er noen som bærer ansvar for å erstatte skaden.

Alle berørte boligeiere har derfor blitt tilbudt en garantierklæring utstedt av NSB Gardermobanen AS og garantert av NSB. Erklæringen som er gene-

rell og stedsuavhengig i formen, er utarbeidet i samråd med de lokale velforeningene og deres advokat.

Stortinget ble orientert om garantierklæringen i St.meld. nr. 31 (1998-99). Erklæringen gir regler som vil gi boligeierne et raskt og betryggende tilbud om hvordan eieren av jernbanetunnelen Romeriksporten vil oppfylle sitt erstatningsansvar. Erklæringen gir også sikkerhet for at ansvaret vil bli oppfylt uansett om NSBs eierstruktur endres eller om jernbanetunnelen Romeriksporten skifter eier.

### **2.3 Jernbaneverkets forbindelsesspor mellom Hovedbanen og Gardermobanen**

---

I St.prp. nr. 64 (1996-97) og St.prp. nr. 1 (1997-98) er det orientert om kostnadsøkningen for prosjektet forbindelsesspor mellom Hovedbanen og Gardermobanen, de såkalte grensesnittinvesteringene.

Ved behandlingen av St.prp. nr. 39/Innst. S. nr. 156 (1997-98) ble det besluttet at NSB Gardermobanen AS skulle belastes de kostnader som selskapet hadde pådratt seg i henhold til inngåtte kontrakter i forbindelse med arbeid for andre. Det betyr at selskapet på grunnlag av den avtalen som ble inngått mellom selskapet og Jernbaneverket (tidligere NSB Bane), også ble belastet overskridelsen på 443 mill. kr som var oppstått ved bygging av forbindelsessporene fra Hovedbanen til Gardermobanen.

### **2.4 Banestrekningen Gardermoen - Eidsvoll**

---

I St.prp. nr. 90 (1991-92) ble det anbefalt at jernbanestrekningen Oslo S-Gardermoen skulle ferdigstilles til flyplassåpning, med en kontinuerlig videreføring til Eidsvoll. Stortinget besluttet imidlertid at utbyggingen skulle skje samtidig med utbygging av strekningen Oslo S-Gardermoen, jf. St.prp. nr. 1/Budsjett-innst. S. nr. 14 (1994-95).

Jernbaneparsellen fra Gardermoen til Eidsvoll var viktig for å kunne innfri intensjonene i de Rikspolitiske retningslinjene om minst 50 pst. kollektivandel i tilbringertjenesten til flyplassen og økt kollektivandel lokalt og regionalt. Selv om banestrekningen Gardermoen-Eidsvoll ikke vil bli trafikkert av flytogene, ble det lagt til grunn at NSB Gardermobanen AS også skulle stå for utbygging av banestrekningen fram til Eidsvoll.

I St.prp. nr. 39/Innst. S. nr. 156(1997-98) pekte Samferdselsdepartementet på at med mål om høy markedsandel sammen med den usikkerhet som var knyttet til selskapets økonomi og bedriftsøkonomiske avkastning på lang sikt, vil det være urimelig og lite hensiktsmessig at selskapet NSB Gardermobanen AS skulle bære kostnadene ved en infrastrukturbygging som ikke benyttes av selskapets egne tog. På denne bakgrunn besluttet Stortinget at strekningen Gardermoen-Eidsvoll skulle overtas av staten v/Jernbaneverket og behandles på linje med den øvrige jernbaneinfrastruktur som forvaltes av Jernbaneverket.

## 2.5 Samlede kostnader for selskapet NSB Gardermobanen AS

De totale prognostiserte kostnadene for selskapet NSB Gardermobanen AS ved utbygging av Gardermobanen er på 8 525,5 mill. kr. Dette beløpet inkluderer kostnadene NSB Gardermobanen AS har hatt i forbindelse med ettertetting av Romeriksporten, kostnadsoverskridelsene ved bygging av forbindelsessporet samt finanskostnader, men ekskl. banestrekningen Gardermobanen-Eidsvoll. Kostnadene framkommer i første tallkolonne i tabell 2.2. Andre tallkolonne viser tidligere oppgitte lånebehov.

Tabell 2.2: NSB Gardermobanen AS - Sluttprognose samlede kostnader i mill. kr i løpende priser

	Sum sluttprognose	Tidligere opp- gitte lånebehov
Utbygging infrastruktur	5 772,5	6 000
hvorav utbygging Gardermoen-Eidsvoll	1 500,0	
Kostnader i forbindelse med ekstra tetting av Romeriksporten	1 233,0	1 300
Sum investeringskostnader infrastruktur Gardermobanen	7 005,5	7 300
Overskridelse - forbindelsesspor	443,0	443
Sum investeringskostnader infrastruktur	7 448,5	7 743
Forberedelse av bane- og trafikkdrift, herunder kjøp av materiell	1 513,0	1 410
Sum ekskl. finanskostnader	8 961,5	9 153
Finanskostnader (Påløpte renter)	1 244,0	
Sum inkl. finanskostnader	10 205,5	
Reduksjon ved overføring av traséen Gardermoen-Eidsvoll inkl. andel finanskost.	1 680,0	
Samlede kostnader for NSB Gardermobanen AS	8 525,5	
herav akkumulerte finanskostnader	1 064,0	
Samlede kostnader for NSB Gardermobanen AS, ekskl. finanskostnader	7 461,5	

Kostnadsoppstillingen viser at de samlede prognostiserte utbyggingskostnadene, forberedelse bane- og trafikkdrift og kjøp av materiell beløper seg til 8 961,5 mill. kr mot tidligere budsjettert 9 153 mill. kr, dvs. 191,5 mill. kr lavere enn tidligere oppgitte kostnader.

Ved behandlingen av St.prp. nr. 1/Budsjett-innst. S. nr. 13 (1997-98) ble det gitt et lånetilsagn på 50 mill. kr i tillegg til den ordinære lånerammen som følge av utsatt betaling fra Jernbaneverket for utgiftene (i.h.t. opprinnelig avtale) til forbindelsessporene mellom Hovedbanen og Gardermobanen. Dette er forhold som nå er gjort opp mellom partene og det er tatt høyde for dette lånet i selskapets samlede låneramme pr. 31.12.99 og i nedbetaling av lån jf. kap. 9 Budsjettmessige konsekvenser.

Grunnervervskostnader som ble dekket med ordinære bevilgninger over Jernbaneverkets budsjett (183 mill. kr) og økt merverdiavgiftsbelastning (747 mill. kr) er ikke medregnet i oversikten i tabell 2.2.



## 2.6 Regnskap

---

For 1998 hadde NSB Gardermobanen AS et årsresultat på - 139,3 mill. kr, mens regnskapet for 1999 viser et årsresultat på - 1 196 mill. kr. Selskapets samlede driftsinntekter i det første hele driftsåret 1999 var på 443 mill. kr, hvorav billettinntektene var den største inntektskilden. Nest største inntekt var kjøreveisavgift fra persontog i NSB på om lag 31 mill. kr. NSB Gardermobanen AS hadde dessuten noen inntekter fra utleie av plass i sine terminaler samt salg av reklameplass. Selskapets driftskostnader var på 387 mill. kr, mens avskrivninger og nedskrivninger var på til sammen 269 mill. kr. Selskapets netto rente- og finanskostnader i 1999 var på 249 mill. kr.

Hovedårsaken til det store negative årsresultatet i 1999 skyldes ekstraordinære nedskrivninger på til sammen 734 mill. kr. De ekstraordinære nedskrivningene er knyttet til kostnadsoverskridelsen i forbindelse med utbyggingen av forbindelsessporene mellom Hovedbanen og Gardermobanen for Jernbaneverket, nedskrivning av flytogterminalene på Oslo S og Oslo lufthavn, samt nedskrivning av driftsforberedelser og IT-investeringer.

### 3 Inntektsanslag

I St.prp. nr. 90 (1991-92) var markedsandelen for flypassasjerene på tog i de bedriftsøkonomiske beregningene samlet satt til 53 pst. Dette var om lag 5 pst. lavere enn beregningene i transportanalysen skulle tilsi. For NSB Gardermobanen AS alene, dvs. uten at NSB BAs trafikk er medregnet, var NSB Gardermobanen AS' mål i 1995 at flytogene skulle få en markedsandel på 42 pst. av flypassasjerene.

I St.prp. nr.39 (1997-98) pekte Samferdselsdepartementet på at markeds- og inntektsanalyser som var gjort i avslutningen av utbyggingsperioden, viste en betydelig usikkerhet i forhold til selskapet NSB Gardermobanen AS' inntjeningsmuligheter og avkastningen på den kapitalen som var nedlagt i selskapet. Dette innebar at verdivurderingen av selskapet NSB Gardermobanen AS på daværende tidspunkt måtte gjøres på et svært usikkert grunnlag. Usikkerheten var i stor grad knyttet til selskapets markeds- og inntektsmuligheter generelt. I tillegg kom den usikkerhet som var oppstått i forbindelse med ferdigstilling av Romeriksporten. Det ble i proposisjonen bl.a. pekt på at enkelte analyser viste nåverdier av selskapet fra i overkant av 2 000 mill. kr til 4 500 mill. kr. Samferdselsdepartementets pekte på at en vurdering av framtidig inntjening og behovet for egenkapital kunne gjøres på et vesentlig sikrere grunnlag når mye av den usikkerhet som var knyttet til utbyggingen var borte og resultatet av mer enn ett års drift forelå. Ved behandlingen av St.prp. nr. 39/Innst. S. nr. 156 (1997-98) ga Stortinget sin tilslutning til at den varslede verdivurderingen, herunder av selskapets egenkapital, ble utsatt til våren 2000 i forbindelse med regnskapsavleggelsen for 1999.

Flytogets gjennomsnittlige markedsandel av flypassasjerer til og fra Oslo lufthavn Gardermoen var omlag 34 pst. i 1999. Som det framgår av tabell 3.1 har flypassasjerandelen i løpet av perioden januar 1999 - februar 2000 variert fra 23 pst. til 43 pst.

Tabell 3.1: Flytogets gjennomsnittlige markedsandel

jan	feb	mar	apr	mai	jun	jul	aug	sept*	okt	nov	des	jan	feb
37%	35%	35%	33%	31%	30%	23%	30%	37%	39%	43%	40%	42%	40%

\* Flytoget ble satt i full drift fra 22. august 1999

Den relativt store variasjonen i markedsandel har sammenheng med selskapets høye andel forretningsreisende, som i 1999 har vært mellom 70 og 75 pst. Gjennomsnittlig var markedsandelen for tog i 1999 på ca. 38 pst., hvorav 34 pst. for Flytoget. Totalt for tog og buss var markedsandelen i 1999 på ca. 58 pst.

NSB-konsernet har i sine beregninger forutsatt en vekst i flytrafikken basert på Luftfartsverkets prognoser for utviklingen av flytrafikken fra Gardermoen. Konsernet NSB understreker at Luftfartsverkets prognoser vurderes av flere, blant andre flyselskapet Braathens ASA, som optimistiske. Hoveddelen av veksten i antallet flyreiser i tiden fremover ventes å bli i ferie- og fritids-

segmentet. Markedsundersøkelser viser at Flytoget ikke står spesielt sterkt i dette markedet.

## 4 Driftskostnader

Driftskostnadene for NSB Gardermobanen AS var i følge resultatregnskapet for 1999 på 386,7 mill. kr. Dette er vesentlig høyere enn det som var forutsatt i de opprinnelige økonomiske beregningene, og som var lagt til grunn i St.prp. nr. 90 (1990-91).

I 1991 ble det forutsatt å kjøpe inn 10 tog. Senere ble det besluttet å kjøpe inn 16 tog til en samlet kostnad i nivå med det som opprinnelig var beregnet for 10 tog. Det opprinnelige driftsopplegget var tre tog pr. time på strekningen Lysaker-Gardermoen, ett tog på strekningen Oslo-Gardermoen og to tog på strekningen Oslo-Eidsvoll. Driftsopplegget ble senere endret slik at Flytoget skulle gå til Asker stasjon. Dagens driftsopplegg er tre tog pr. time på strekningen Oslo-Gardermoen og tre tog på strekningen Asker-Gardermoen. I forhold til det driftsopplegget som var forutsatt i 1991, har dagens driftsopplegg 3 pst. flere togkm i dimensjonerende time. I tillegg til togtilbudet i dimensjonerende time, avhenger antall togkm pr. år av driftsdøgnets utstrekning og størrelsen på lavtrafikkperioder. NSB Gardermobanen AS peker på at Flytoget i dag kjører et fullt tilbud mandag-fredag fra ca. kl. 06:00 til ca. kl. 22:00. Dette medfører et lengre driftsdøgn og dermed større belastning (flere km per sett) enn det som var opprinnelig forutsatt. Mange av Flytogets avganger fra Asker kjøres i dag med doble togsett. Dette bidrar til å øke tilbudt setekapasitet sterkt i forhold til de opprinnelige planene, men gir ikke utslag i form av økt togkilometer.

NSB-konsernet opplyser at i den økonomiske prognosen fra 1997 som ble lagt til grunn for budsjetteringen for NSB Gardermobanen AS' første hele driftsår ble Flytogets driftskostnader vesentlig undervurdert. Hovedårsakene til dette var:

- Selskapets IT systemer ble dyrere i drift enn forutsatt, og er antagelig noe mer avansert enn hva som er nødvendig for de oppgavene det skal utføre. Det arbeides med å gjøre systemene mer kostnadseffektive å drifte.
- Vedlikeholdskostnadene for togmateriellet har økt vesentlig sammenlignet med det som var opprinnelig planlagt. Flytogene har hatt flere tekniske feil enn forventet. Det har blant annet vært en stor slitasje på hjul og akslinger, noe som også har medført ekstrakostnader i forbindelse med utvidet kontroll. Det er 2 års garanti på Flytogene. Da denne garantitiden er i ferd med å gå ut vil det medføre at Flytoget må betale mer av kostnadene selv.
- Det ble nødvendig å øke antall servicepersonale fra 70 til nærmere 110. Selskapet hadde opprinnelig regnet med at myndighetene ville godkjenne at det ikke var nødvendig å ha med servicepersonale om bord på avganger med svært liten trafikk. Dette ønsket fra NSB Gardermobanen AS ble ikke innfridd. Servicemedarbeidere på alle avganger og plattformsalg på Gardermoen er tiltak som har økt behovet for bemanning.

Også innen salg, markedsføring og konsulentbistand oppsto større behov enn det som var forventet for å nå tilfredsstillende driftsstandard.

Det har også oppstått uforutsette kostnader på andre områder. De ekstraordinære problemene man har hatt med Romeriksporten, har f.eks. resultert

i vanninfiltrasjonsanlegg og overvåkningsprogram som må driftes og følges opp. Utbedring av det skadeomfang en kjenner til pr. 31. desember 1999 for Østmarka og boligområdene, er inkludert i utbyggingskostnadene.

NSB-konsernet peker på at det er en risiko for at det fortsatt kan oppstå setningsskader også i fremtid, enten p.g.a. driftsfeil i de tekniske anleggene eller p.g.a. langtidsvirkning av de grunnvannssenkninger som har vært. Etter NSB-konsernets vurdering bør det legges inn i budsjettet avsetninger som kan håndtere utgifter i størrelsesorden 2 til 5 mill. kr pr. år for å kunne ivareta forpliktelsene overfor de eiendommene som ligger over Romeriksporten.

NSB-konsernet uttaler at det er naturlig å anta at driftskostnadsnivået kan reduseres noe etter hvert som alle deler av driften blir bedre innarbeidet og en del engangs- og oppstartvansker er tilbakelagt.

## 5 NSB - konsernstyrets vurderinger

### 5.1 Styrets forslag til organisasjons- og eierstruktur

---

Styret i NSB peker på at retningslinjer fra EU/EØS sannsynligvis vil føre til et krav om totalt regnskapsmessig skille mellom trafikkvirksomheten og infrastruktur, men at dette i seg selv ikke er til hinder for en organisering innenfor samme selskap eller konsern.

Styret peker videre på at det vil være i tråd med organiseringen av det øvrige nasjonale jernbanenett, og for øvrig også i tråd med det prinsipp som ble fulgt i og med delingen av den daværende forvaltningsbedriften NSB i 1996 om man overfører infrastrukturen til Jernbaneverket. Når utbyggingsfasen nå er over, ser styret det som naturlig at både Flytoget og Gardermobanen får anledning til å rendyrke seg innenfor sine respektive fagområder.

Ved en overføring av Gardermobanen til Jernbaneverket mener styret at det må etableres et avtaleverk mellom Flytoget/NSB som operatører og Jernbaneverket som infrastrukturforvalter slik at banen fortsatt sikres høy kvalitet og standard. Flytoget anbefales videreført som et 100 pst. eid datterselskap innenfor NSB-konsernet. Styret peker spesielt på den betydningen Flytoget har for konsernet i den omstillingsprosessen som pågår innen morselskapet. Styret uttaler bl.a. følgende:

«NSB er i dag ikke utsatt for konkurranse på sporet. Utviklingen innen EU/EØS området går imidlertid i retning av ytterligere liberalisering og dermed stor sannsynlighet for at man også i Norge vil ha flere aktører på sporet. NSB er forberedt på dette, men understreker betydningen av at bedriften gis muligheter for å fullføre sin omstillingsprosess slik at NSB med datterselskaper (herunder Flytoget) og øvrige togprodukter får anledning til å utvikle seg som transportkonsern med sikte på å møte den nye konkurransesituasjonen. Her inngår Flytoget som et meget viktig element i det produktspekter man baserer seg på. Flytoget er en av fire merkevarer innen konsernets persontogtrafikk og en spydspiss for den fornyelse som nå pågår i konsernet.»

Videre uttaler styret:

«Sett fra et samfunnsøkonomisk synspunkt er det sentrale spørsmål om endringer i eierstrukturen vil føre til økt verdi på Flytoget og/eller forbedringer for kundene. Det er styrets oppfatning at det ikke, verken finansielt eller organisatorisk, i dag kan sannsynliggjøres at endret eierskap av Flytoget ville være bedre enn nåværende eierskap.

Det er konsernstyrets anbefaling at Flytoget videreføres som et 100% eiet datterselskap av NSB BA med en stilling innenfor konsernet iht. den vedtatte konsernstyringsmodell, tilsvarende for eksempel NSB Biltrafikk AS. Hvis det senere viser seg at realisering av Flytogets målsetning bedre kan ivaretas ved endring av eierskap, vil andre løsninger, herunder deleierskap, kunne vurderes.»

Regularitet og punktlighet er avgjørende for Flytogets konkurranseevne og dermed for markedsandel og inntjening. Disse målene står sentralt i valg av driftsform. Styret foreslår to måter som kan sikre dette:

- i. Gardermobanen leies tilbake til Flytoget som på en langsiktig kontrakt har driftsansvaret for strekningen; eller
- ii. Jernbaneverket leverer infrastrukturjeneste til Flytoget (og NSBs øvrige togtilbud på Gardermobanen) i henhold til en spesifisert kontrakt.

Ordning i) vil isolert sett øke Flytogets risiko ved at det blir ansvarlig for kostnadsoverskridelser ved vedlikehold og drift. Styret legger til grunn for en slik modell at det gjennom avtaleverket sikres at alle større avvik for tiltak av investeringsmessig karakter, belastes eieren av infrastrukturen, dvs. staten v/Jernbaneverket.

Ved løsning ii) er styret redd for at Gardermobanen og prioritering av denne må «kjempe» om bevilgninger over statsbudsjettet på lik linje med øvrige banestrekninger. Det må derfor sikres at det tas tilstrekkelig hensyn til Gardermobanens behov ved Jernbaneverkets interne prioriteringer av tildelt bevilgning over statsbudsjettet. Styret viser i denne forbindelse til kvaliteten på Jernbaneverkets totale jernbanenett og det etterslep som er på vedlikeholdet, og mener at dette vil være en trussel for et godt gjennomført forebyggende vedlikehold på den nybygde banen fra Oslo S til Gardermoen.

Styret viser derfor til at alternativ ii) i tilfelle bør være basert på et avtaleforhold der Flytoget har sterk innflytelse på at forebyggende vedlikehold og nødvendig beredskap blir ivaretatt slik at det tilfredsstiller Flytogets krav og at et slikt avtaleverk inneholder noen av følgende elementer:

1. Dagens kravspesifikasjoner, prosedyrer og program for drift og vedlikehold legges til grunn.
2. Det lages langtidsprogram for forebyggende vedlikehold.
3. Det lages årlig program for neste års vedlikehold.
4. Beredskap baseres på omforent beredskapsplan med beskrevne ressurser og responstider.
5. Flytoget betaler kjøreveisavgift som tilsvarer en omforent andel av faktiske drift og vedlikeholdskostnader. Kjøreveisavgiften må imidlertid ikke bindes direkte til kostnadsnivået - dette vil gi Flytoget (og NSB) all risiko for Jernbaneverkets evne til å holde egne kostnader under kontroll.
6. Flytoget betaler kjøreveisavgift kun dersom planlagt vedlikehold gjennomføres og beredskapsplanen etterkommes.
7. Flytoget betaler en årlig omforent kjøreveisavgift, men det gjøres reduksjon i denne etter fastsatt regnemodell for avvik i regularitet eller punktlighet som skyldes infrastruktur.

Det vises til at hovedhensikten med en slik avtale må være at partene skal være omforent om en kvalitet som er på dagens nivå, og at Jernbaneverket får merkbare bortfall av inntekter dersom det ikke gjør arbeidet etter avtalt kvalitet.

For øvrig mener styret at Jernbaneverket ved en overtagelse av Gardermobanen også må overta alle forpliktelser som ligger til infrastrukturen, herunder den garanti som NSB Gardermobanen AS og NSB BA har avgitt overfor boligeiere på bl.a. Hellerud i Oslo mot skader og sprekkdannelser som følge av byggingen av Romeriksporten, jf. St.meld. nr. 31 (1998-99). Dette er begrunnet med at disse forpliktelsene bør følge eieren av infrastrukturen.

Videre viser styret til at foruten terminaler til en verdi på 27 mill. kr (ekskl. mva.) som er forventet overtatt av Jernbaneverket (terminaler langs den gamle traséen) uavhengig av en endring i organisasjonsstrukturen, bør morselskapet NSB og/eller NSB Gardermobanen AS stå som eier av resterende terminaler/stasjoner tilknyttet Gardermobanen. Dette for å sikre en kvalitet på terminalene/stasjonen som kan forenes med Flytogets konsept. Unntaket er flytogterminalen ved Oslo lufthavn der styret mener at Oslo Lufthavn AS kan vurderes som en mulig ny eier. Etter styrets vurdering har Flytoget og Oslo Lufthavn AS en felles forståelse for hvilke behov som er knyttet til Flytogets terminaler.

Et skille mellom Flytoget og Gardermobanen vil imidlertid med dagens forskrifter om tillatelse til å drive jernbanetransport på det statlige jernbaneliknettet gjøre at Flytoget ikke ville kunne gis trafikkeringsrett. NSB BA foreslår derfor at forskrifens § 2-2a endres til å omfatte NSB BA med datterselskaper.

## **5.2 Høringsuttalelser fra Jernbaneverket og Oslo Lufthavn AS vedr. organisasjons- og eierstrukturen**

---

Jernbaneverket har kommet med uttalelse i saken og har sagt seg enig i styrets anbefaling om at det foretas et organisatorisk skille mellom selskapets kjøreveg og togdrift og at kjørevegen overføres til Jernbaneverket, herunder den garanti som NSB Gardermobanen AS og morselskapet NSB har avgitt overfor boligeiere på bl.a. Hellerud i Oslo. Jernbaneverket mener at Flytoget bør etableres som et selskap som i første omgang er direkte underlagt staten v/Samferdselsdepartementet. For at det skal være interessant for private investorer å gå inn i selskapet foreslår Jernbaneverket at kjørevegsavgiften på Gardermobanen og flytogterminalen ved Oslo lufthavn settes til 0, lik det som gjelder for persontogene på det øvrige jernbaneliknettet. Drift og vedlikehold vil dermed måtte finansieres på ordinær måte ved bevilgninger over statsbudsjettet. Når det gjelder spørsmålet om eierskapet til stasjonene og terminalene, mener Jernbaneverket at disse bør overføres Jernbaneverket for på den måten bedre å kunne legge til rette for konkurranse på sporet.

Oslo Lufthavn AS har uttalt at overtagelse av flytogterminalen ved Oslo lufthavn kan være av interesse om kjøpesummen knyttes til en langsiktig leieavtale mellom Oslo Lufthavn AS og operatørene Flytoget og NSB slik at drifts-, vedlikeholds- og kapitalkostnadene dekkes fullt ut. Dette forutsetter at selskapets statlige låneramme økes tilsvarende kjøpesummen for terminalen. Det vises til at det allerede i dag er inngått drifts-, vedlikeholds- og serviceavtale mellom Oslo Lufthavn AS og NSB Gardermobanen AS vedr. terminalen slik at det i praksis er Oslo Lufthavn AS som står for dette arbeidet.

## **5.3 NSB-konsernets vurdering av inntekts-/utgiftsstrømmer**

---

NSBs konsernstyre konstaterer at den gjennomsnittlige markedsandelen til Flytoget var på ca 34 pst. av flypassasjerene i 1999, altså lavere enn den tidligere målsetning på 42 pst. I tråd med Mydske-utvalgets konklusjon konstaterer styret at infrastrukturen til Gardermobanen ikke kan bli bedriftsøkonomisk lønnsom.



Styret regner med at markedsandelen vil øke til 36 pst. i 2000, og at det i 2001 vil skje en ytterligere økning til 37 pst. og at det deretter stabiliserer seg på dette nivået. I beregningene er det forutsatt at billettprisen ikke øker før i 2003. Det er videre forutsatt at billettprisen vil stige med 1,5 pst. p.a. med virkning fra og med 2003. Prognosen bygger på dagens avgiftssystem hvor persontransport er en ikke avgiftspliktig tjeneste iht. merverdiavgiftsloven.

Det pekes på at markedsandel er kritisk for verdsettelsen av selskapet. Videre er verdsettelsen følsom overfor utvikling i flytrafikken. Flytogets inntektsforutsetninger baserer seg på at markedsutviklingen følger Luftfartsverkets prognoser. Dette tilsier en årlig vekst i antall flypassasjerer på vel 4 pst. p.a. frem til 2010. Styret peker imidlertid på at Luftfartsverkets prognoser fra flere hold, blant andre fra Braathens ASA, er vurdert som optimistiske.

Styret viser til at i prognosene som lå til grunn for budsjetteringen for NSB Gardermobanen AS' første hele driftsår - 1999 - ble Flytogets driftskostnader vesentlig undervurdert.

#### **5.4 Sentrale forutsetninger ved verdsettelse av selskapet**

---

NSB-konsernet har lagt til grunn at konkurransesituasjonen mellom de ulike tilbydere av tilbringertjenester til Oslo Lufthavn ikke endres.

Videre legges til grunn at det innføres en ikke-diskriminerende kjørevegsavgift der Flytoget og NSBs tog belastes etter like prinsipper. Prinsipper for fastsettelse av kjøreveisavgift vil være viktig for lønnsomheten både i Flytoget og Gardermobanen. NSB-konsernet har i beregningene forutsatt at samlet kjøreveisavgift fra Flytoget og NSB skal dekke budsjettert nivå i 2000 på de variable driftskostnader knyttet til driften av infrastrukturen. For 2000 er Flytogets beregnet andel anslått til ca. 67 mill. kr. Basert på samme prinsipper vil morselskapet NSB - betale ca. 22 mill. kr. Et prinsipp for beregning av kjøreveisavgift basert på langsiktig forutsigbarhet er avgjørende for Flytogets økonomi. Det er i beregningene forutsatt at innføring av kjøreveisavgift ikke medfører en økning i billettprisen på Flytoget, og således vil enhver endring i kjøreveisavgift gi en tilsvarende endring i overskudd og derved verdien av Flytoget.

Kjøreveisavgiften for NSBs ordinære tog er forutsatt brukerfinansiert gjennom påslag i billettprisen ved passering av Romeriksporten. NSB vil gjøre en egen vurdering på hvordan kjøreveisavgiften som her er forutsatt for NSBs øvrige tog, vil kunne virke inn på dagens billettpriser, bl.a. ut fra hvilke reisetidsgevinster Romeriksporten har gitt for de forskjellige persontogene. Dette gjelder spesielt togene som trafikkerer Kongsvingerbanen.

Styret i NSB peker også på at en videreføring av et høyt kvalitetsnivå på togmateriell, frekvens og punktlighet er avgjørende for Flytogets suksess og for de verdivurderinger som gjøres. Som omtalt i kap. 5.1 forutsetter styret at det etableres et avtaleverk og en driftsform som sikrer at dagens høye standard og kvalitetskrav på banen opprettholdes.

## 5.5 NSB-konsernets verdsettelsesberegninger

---

Når det gjelder NSB-konsernets vurderinger av avkastningskrav siteres fra styrets brev:

«Det er ved beregning av neddiskonterte kontantstrømmer brukt et avkastningskrav på 9,5 pst. på totalkapitalen (nominelt, etter skatt). Dette er fremkommet etter de samme prinsipper i kapitalverdimodellen som lå til grunn for styrets forslag i 1998 til departementet for avkastningskrav for de øvrige deler av NSB-konsernet. Det er styrets oppfatning at risikoen knyttet til Flytoget er høyere enn for offentlig kjøp produktene, og at dette også må avspeile seg i avkastningskravet.

Styret anbefaler at departementet i forbindelse med vurdering av de øvrige forhold knyttet til Flytogets økonomi også vurderer hvilket avkastningskrav man ønsker å sette til selskapet, jfr fastsettelse av avkastningskrav for det øvrige NSB konsern i St.meld. nr. 19 (1998-99). Styret viser i denne forbindelse til at det for Flytoget er uttalte målsetninger både mhp markedsandel og den bedriftsøkonomiske avkastning for Flytoget og Gardermobanen samlet. Som påpekt i rapporten er disse målsetningene ikke nødvendigvis konsistente. Dette kan tilsi at fastsettelse av et avkastningskrav også bør ledsages av føringer mhp den markedsandel som aksepteres for Flytoget gitt et satt avkastningskrav.»

NSB-konsernet har benyttet to metoder for beregning av verdien av selskapet. Det er utarbeidet en modell for verdsetting av NSB Gardermobanen AS som bygger på en markedsanalyse for tilbringertjenesten og baserer seg på profittmaksimering, eller minimalisering av underskudd. NSB styrets oppfatning er at de resultater som fremkommer i denne modellen gir markedsandeler både for Flytoget og kollektivtrafikken samlet som til dels ligger langt lavere enn hva som opprinnelig var forutsatt. Styret anser derfor ikke disse som ønskelige og forenlige med de føringer mht kollektivandel som Stortinget har lagt til grunn i forbindelse med utbyggingen av Gardermobanen.

Til grunn for styrets vurderingen er brukt en tradisjonell kontantstrømmetode for verdsettelsen av selskapet. For årene 2000-2010 er det beregnet årlige kontantstrømmer. Perioden etter 2010 er hensyntatt ved beregning av en såkalt terminalverdi basert på forutsetninger om en kontinuerlig vekst, korrigert for reinvesteringer og kapasitetsøkende investeringer. Kontantstrømmene er så neddiskontert til dagens kroneverdi ut i fra et avkastningskrav på totalkapitalen på 9,5 pst. nominelt, etter skatt.

Basert på de forutsetninger som NSB-konsernet har lagt til grunn gir kontantstrømsmodellen følgende verdier:

*Flytoget: 1 774 mill. kr*

I vurderingen av verdien må det tas hensyn til den usikkerhet som ligger inne som følge av endringer i de underliggende forutsetningene, jfr. de sensitivetsberegninger som er gjort og som er presentert i de etterfølgende tabelloppstillinger. I tillegg påpekes det faktum at om lag 50 pst. av verdien til Flytoget kommer fra kontantstrømmer som ligger mer enn 10 år frem i tid og som sådan er beheftet med stor usikkerhet.

*Gardermobanen: -212 mill. kr*

Beregningen er basert på at kjøreveisavgift vil være eneste inntektskilde for infrastrukturen, Gardermobanen. Basert på de forutsetninger som ligger inne om kjøreveisavgift vil verdien av infrastrukturen aldri kunne bli positiv. Det er riktignok beregningsmessig forutsatt at betalbare driftskostnader dekkes, men det vil ikke være midler til eventuelle investeringer eller renter.

*Flytogterminalene ved Oslo Lufthavn og Oslo S: -82 mill. kr*

Bokført verdi av disse er ca. 400 mill. kr.

NSB-konsernet har også foretatt en analyse av risikoen i verdifastsettelsen i forhold til inntektsforutsetningene om markedsandel og vekstprosent p.a. flypassasjerer og vekstprosent p.a. togpris. Resultatet er illustrert i tabell 5.1.

Tabell 5.1: Verdi av flytoget i ulike scenarier

Langsiktig markedsandel fra 2001		32%			37%			42%		
		Vekst i gjennomsnittspris			Vekst i gjennomsnittspris			Vekst i gjennomsnittspris		
		0%	1,5%	2,5%	0%	1,5%	2,5%	0%	1,5%	2,5%
Vekstprosent	0%	124	240	325	801	972	1 095	1 477	1 702	1 865
flypassasjerer	2 50%	246	417	541	1 070	1 310	1 484	1 894	2 204	2 427
	4,20%	544	756	910	1 481	1 774	1 987	2 419	2 794	3 065

NSB-konsernet har videre framlagt en sensitivitetsanalyse med hhv. 10, 20 og 30 pst. endringer i sentrale parametre. Resultatet av beregningene som vises i tabell 5.2 understreker følsomheten i verdivurderingen idet en 10 pst. endring for hver enkelt parameter medfører en betydelig endring i verdien.

Tabell 5.2: Sensitivitetsberegninger

Budsjettavvik	-30%	-20%	-10%	0%	+10%	+20%	+30%	Nivå 2000
<i>Antall flypassasjerer</i>								
Nåverdi av kontantstrøm	-501	257	1 015	1 774	2 534	3 294	4 055	
Passasjerer i 2010 (i mill.)	12,7			18,1			23,5	12,0
<i>Markedsandel</i>								
Nåverdi av kontantstrøm	-483	268	1 021	1 774	2 529	3 284	4 039	
Markedsandel i 2010	26%			37%			48%	36%
<i>Flytogpassasjerer</i>								
Nåverdi av kontantstrøm	-627	173	973	1 774	2 576	3 378	4 180	
Passasjerer i 2010 (i mill.)	5,0			7,1			9,2	4,6
<i>Gjennomsnittsbillettpris</i>								
Nåverdi av kontantstrøm	-634	168	971	1 774	2 583	3 399	4 215	
Billettpris 2010 (kr)	86			123			160	109

## 5.6 NSB styrets forslag til endelig balanse

---

Fra NSBs brev siteres:

«Styret foreslår som redegjort for over at NSB BA fortsetter som eier av Flytoget etter at Gardermobanen er overtatt av Jernbaneverket iht prinsippene som er skissert. Skal NSB overta det økonomiske ansvar og risiko som ligger i ha Flytoget som et datterselskap ligger det som en forutsetning fra styrets side at dette ikke skal bidra til å øke den økonomiske risiko i konsernet ytterligere. Derfor anbefales det at Flytoget gis en egenkapital på nivå med morselskapets, dvs 40% egenkapitalandel eller 680 mill kr av en balanse på 1.700 mill kr. Det forutsettes her at Flytoget overtas til bokførte verdier tilsvarende den splitt av balansen som er foretatt i rapporten. I disse betraktninger er det ikke hensyntatt overtagelse av terminaler.

Det er tidligere forutsatt fra styrets side at NSB BA ikke har forpliktelser over NSB Gardermobanen AS utover de 500.000 kr som er skutt inn som aksjekapital, og at eventuell ytterligere kapitalinnskudd i NSB Gardermobanen AS finansieres ved en tilsvarende kapitalutvidelse fra staten i NSB BA.

Rent konkret foreslås følgende metode for å ivareta disse forhold:

1. Staten reduserer det nåværende statlige lånet (p.t. 2.135 mill kr) til NSB BA med 680 mill kr ved å konvertere dette til egenkapital - dette medfører ingen kontantstrømmer, kun en ompostering

2. NSB BA skyter 680 mill kr inn som ny egenkapital i NSB Gardermobanen AS

3. NSB Gardermobanen AS bruker disse 680 mill kr til å betale tilbake deler av det statlige lånet i selskapet

I praksis betyr dette at NSB BA må oppta nye lån i det private markedet på 680 mill kr for å foreta en egenkapitalforhøyelse i NSB Gardermobanen som er øremerket en tilsvarende nedbetaling av lånet til staten ved Samferdselsdepartementet

For den gjenværende del av statslånet i NSB Gardermobanen AS (residual etter at endelig åpningsbalanse er forutsatt, men anslått til ca 1000 mill kr) foreslås at det gjøres gjeldende rente- og avdragsvilkår tilsvarende det som gjelder for det lån som er gitt NSB BA. Det foreslåtte statslånet til NSB Gardermobanen AS administreres av konsernet etter de samme retningslinjer som gjelder for de andre datterselskaperne.

Orkla Finans <sup>1)</sup>

påpeker i sin rapport muligheten av å etablere en mekanisme som sikrer staten en del av overskuddet hvis virksomheten skulle gå bedre enn forutsatt. En slik mekanisme kan bidra til å øke troverdigheten til de beregninger og vurderinger som er lagt til grunn. Styret ser viktigheten av incentiver for å skape gode resultat, og vil forsterke dette arbeidet med sikte på å oppnå:

- Lavere driftskostnader
- Økte inntekter
- Synliggjøre resultat

Det er styrets oppfatning at når staten gjennom NSB BA eier Flytoget 100%, er det ikke behov for en særskilt mekanisme. Eier har til en hver tid anledning til gjennom utbytte å ta ut de midler han måtte

---

<sup>1)</sup> NSB-konsernets eksterne konsulent i forbindelse med verddivurderingen av NSB Gardermobanen AS.

finne ønskelig. Dersom det skulle bli aktuelt med endret eierskap, må dette forholdet vurderes på nytt.»

Departementet vil peke på at Evalueringsgruppen, slik det fremgår av NOU 1999:28, side 315, har anbefalt at det gjennomføres en ny transportanalyse og basert på denne, en markedsanalyse av tilbringertjenesten. På bakgrunn av disse kan man så vurdere deling av investeringskostnader på reisende/skattebetalere, organisering og eierskap til Flytoget og Gardermobanen.

NSB-konsernet opplyser at i dette arbeidet er brukt de opprinnelige grunnlagsdata, men justert for:

- forenklet reisevaneundersøkelse utført av Feedback Research ultimo 1999
- anslag på oppdaterte markedsandeler for de ulike tilbringertjenestene høsten 1999

NSB-konsernet mener at selv om nåværende materiale har store mangler er dette ikke til hinder for å gjennomføre en analyse, men anslagene på parametrene på etterspørselssiden og dermed anslagene på verdsettelse av Flytoget blir mer usikre.

Det opplyses at konsernet har sett at det kunne vært ønskelig med oppdaterte analyser, ikke minst sett i lys av at man bare har hatt erfaring siden september 1999 med den driftsmodell for Flytoget som samsvarer med det man vil ha fremover. Dette til tross, det foreliggende materialet er vurdert av konsernet til å være tilstrekkelig til å foreta en verdivurdering slik den er fremlagt for departementet. Ved hjelp av opprinnelig grunnlagsmateriale, oppdaterte tall og erfaringer fra driftsperioden siden oktober 1998 mener konsernet NSB å ha kommet frem til realistiske anslag for de parametre som inngår i en verdivurderingsmodell. Flytoget opererer i et dynamisk marked der det alltid vil være større eller mindre grad av usikkerhet knyttet til sentrale faktorer. Det er derfor i tillegg - og i tråd med departementets forespørsel - gjennomført sensitivitetsberegninger som synliggjør de enkelte parametrenes betydning for verdsettelsen. En ny reisevaneundersøkelse ville kunne gi informasjon som gjør det mulig å justere og optimere markedstilpasningen for Flytoget, uten at det vurderes at dette ville føre til vesentlige endringer i forhold til dagens tilpasning.

NSB Gardermobanen AS har opplyst at selskapet vil ta initiativ til å få gjennomført en ny reisevaneundersøkelse sammen med Oslo Lufthavn AS og morselskapet NSB. Det er planlagt å gjennomføre denne i første halvår 2000.

## 6 Samferdselsdepartementets vurderinger

### 6.1 Generelt

---

Samferdselsdepartementets vurdering tar utgangspunkt i følgende forhold:

- Det er viktig å sikre en høy *samfunnsøkonomisk avkastning* av de investeringer som er gjort.
- Det er viktig i størst mulig grad å holde fast ved *miljømålsettingen* om at en høy andel av flypassasjerene skal reise med tog til og fra flyplassen.
- Det må så langt som mulig opprettholdes krav om at en forrenter mest mulig av de nedlagte investeringer. Investeringer i baneinfrastruktur har lang levetid og den bedriftsøkonomiske avkastningen må ses i et langsiktig perspektiv.

### 6.2 Organisasjon- og eierstruktur

---

Valg av framtidig organisasjons- og eierstruktur for NSB Gardermobanen AS vil være av betydning for den økonomiske balanse som nå skal fastsettes for selskapet. Et hovedspørsmål er hvorvidt NSB Gardermobanen AS fortsatt skal være et jernbaneforetak der kjørevegen er en integrert del av selskapet eller om det bør gjennomføres et organisatorisk skille i tråd med organiseringen av jernbanesektoren for øvrig. Videre er spørsmålet om hvordan eierskapet bør struktureres viktig. Skal NSB Gardermobanen AS fortsatt skal være en del av NSB-konsernet eller et eget frittstående jernbaneselskap?

1. desember 1996 ble det foretatt et organisatorisk skille mellom kjørevegen og trafikkdelen i forvaltningsbedriften NSB samtidig som NSBs trafikkdel ble etablert som selskap med begrenset ansvar - NSB BA. Dette bl.a. som følge av utviklingen innen EU hvor det allerede var satt krav til et regnskapsmessig skille mellom de to enhetene.

Et organisatorisk skille mellom kjørevege og trafikkdel som etter hvert blir mer utbredt i Nord-Europa, er blitt møtt med skepsis fra enkelte nasjoner i Europa. Skepsisen er bl.a. begrunnet med at modellen ikke vil være i stand til å ivareta den synergigevinsten som ligger i en integrert selskapsform på en fullgod måte med tanke på minimalisering av drift- og vedlikeholdskostnader både for infrastrukturforvalteren og togoperatørene. I den norske modellen er dette forholdet søkt ivaretatt bl.a. ved at det ved gjennomføringen av et totalt skille 1.7.99 (avviklet ordningen med felles styre og administrerende direktør for NSB og Jernbaneverket) ble nedsatt en egen samordningsgruppe bestående av representanter fra Jernbaneverket, operatørene (i hovedsak konsernet NSB, men også Malmtransport AS er representert når Ofotbanen er tema) og tilsynet, hvor tilsynet har observatørstatus.

Konsulentfirmaet Ernst & Young har på oppdrag fra NSB Gardermobanen AS produsert en oversikt over «AirRail»-selskaper i andre land. Slike selskaper representerer en helt ny gren innen persontransportbransjen. På verdensbasis finnes det i dag 77 flyplasser med togforbindelse. Det er 11 høyhastighetskonsepter i drift, hvorav åtte er i Europa. I tillegg er to nye konsepter under

utvikling utenfor Europa. Av disse 13 er seks helt nye konsepter, hvor hele eller deler av infrastrukturen er nybygget. Analysen er begrenset til disse seks konseptene.

Fire av seks driftsselskaper er private, to eies av stat/statlig jernbaneselskap. Private eiere kommer ikke fra reiselivsbransjen, men er infrastrukturbyggere, finansinstitusjoner med infrastrukturutbygging som kjerneområde eller togprodusenter. Av disse banene har Flytoget høyest markedsandel (36 pst. i budsjettet for 2000). De øvrige budsjetterer med mellom 11 pst. (Brisbane) og 25 pst. (Hong Kong og Kuala Lumpur). Arlanda Express budsjetterer med 19 pst. markedsandel av flypassasjerene.

Samtlige seks driftsselskaper er også ansvarlig for drift av infrastrukturen, men bare fire av dem eier den selv. Også private driftsselskaper har mottatt statlig støtte til finansieringen.

NSB Gardermobanen AS er det eneste eksempelet på helt statlig finansiering og drift, men med bedriftsøkonomiske avkastningskrav på hele investeringen. Arlanda-modellen er et eksempel på en differensiert rolle- og ansvarsfordeling - helt fra beslutning (staten) til langsiktig driftsavtale (privat).

Flytoget skiller seg driftsmessig fra øvrige konsepter med bl.a.:

- Flest avganger i timen (sammen med Hong Kong)
- Høyere maks. hastighet
- Lengst kjørelengde
- Flest stasjoner
- Høyest markedsandel

I tillegg er Flytoget det eneste konsept som i noen grad konkurrerer med produkter tilhørende sin eier.

### *Gardermobanen*

Gardermobanen består av spormessige anlegg, signalanlegg, samt strømforsynings- og kontaktsledningsanlegg.

Gardermobanen er en viktig del av jernbanens nordlige korridor inn til Oslo. Ved at det ble valgt å bygge forbindelsesspor mellom Hovedbanen og Gardermobanen ble det samtidig lagt til rette for at Gardermobanen ikke bare skulle være en flytogbane, men at den også skulle trafikkeres av ordinære tog for på den måten å få økt den samlede sporkapasiteten på denne viktige togstrekningen inn og ut av Oslo. Med erfaringer fra de kapasitetsproblemene som har oppstått i jernbanens sørlige og vestlige korridor inn og ut av Osloområdet, mener departementet at vi i dag hadde hatt den samme situasjonen i den nordlige korridoren om ikke Gardermobanen og forbindelsesporene til Hovedbanen hadde blitt utbygd. I et slikt perspektiv vil det etter departementets vurdering være den samfunnsøkonomisk beste løsningen at Gardermobanen inngår som en del av det statlige jernbanenettet og at banens kapasitet kan utnyttes på best mulig bl.a. sett i sammenheng med statens øvrige jernbanenett.

Gardermobanens betydning for den øvrige togtrafikken er forhold som i stor grad skiller denne banen fra andre «AirRail»-selskaper hvor banestrekningene har mindre betydning for den ordinære togtrafikken. En ordning der Gardermobanen inngår som en del av det jernbanenettet som Jernbaneverket

forvalter, vil dessuten være den mest ryddige ordningen i forhold til EØS-bestemmelsene og kravet om like konkurransevilkår på jernbanenettet.

Med en organisering der Gardermobanen inngår som en del av det ordinære jernbanenettet vil staten v/Samferdselsdepartementet få større innflytelse på graden av brukerfinansieringen av banen. Staten kan da innføre en kjørevegsavgift som foruten å dekke drift- og vedlikeholdskostnadene, også kan utvides til å omfatte betaling av utbyggingskostnadene om det viser seg at trafikkutviklingen på banen tilsier dette. Med en slik ordning har en også bedre muligheter for å legge opp til mer like konkurransevilkår for Flytoget og den øvrige jernbanetrafikken.

Det er etter departementets oppfatning svært viktig å sikre høy standard på drift og vedlikehold av banen. Dette kan håndteres gjennom en videreutvikling av de sporttilgangsavtaler som i dag er inngått mellom Jernbaneverket og operatørene for bruken av det statlige jernbanenettet. Spesielt kan det være behov for å innskjerpe avtalens del om Jernbaneverkets forpliktelser slik at forvaltningsorganet har incitament til å prioritere drift og vedlikehold av banen. Dette vil også komme den ordinære jernbanetrafikken til nytte. Ved at drift- og vedlikeholdsutgiftene til banen dekkes opp ved en særskilt kjørevegsavgift for denne banestrekningen, vil en overføring av baneansvaret til Jernbaneverket ikke nødvendigvis medføre økte bevilgningsbehov for Jernbaneverket til drift og vedlikehold. Det vises til nærmere omtale av dette i kap. 6.5.

På bakgrunn av ovennevnte støtter Samferdselsdepartementet styrets tilråding om at Gardermobanen overføres til Jernbaneverket og at den inngår som en ordinær del av det statlige jernbanenettet. Dette vil etter Samferdselsdepartementets vurdering være den mest ryddige løsningen i forhold til den strukturen som er valgt for den statlige jernbanedriften i Norge for øvrig.

I St.meld. nr. 31 (1998-99) Om ferdigstillelse av Romeriksporten og om driftsforholdene på Gardermoen, heter det:

«Det har vært viktig for Samferdselsdepartementet at de personer som kan få skade på sin boligeiendom som følge av arbeidet med Romeriksporten, skal føle trygghet for at det både i dag og i framtida er noen som bærer ansvar for å erstatte skaden.

Alle berørte boligeiere vil derfor bli tilbudt en garantierklæring utstedt av NSB Gardermobanen AS og garantert av NSB BA. Erklæringen som er generell og stedsuavhengig i formen, er utarbeidet i samråd med de lokale velforeningene og deres advokat.

Garantierklæringen, som er tatt inn i denne meldingen som vedlegg, gir regler som vil gi boligeierne et raskt og betryggende tilbud om hvordan eieren av jernbanetunnelen Romeriksporten vil oppfylle sitt erstatningsansvar. Erklæringen gir også gjennom en garanti sikkerhet for at ansvaret vil bli oppfylt uansett om NSB BAs eierstruktur endres eller om jernbanetunnelen Romeriksporten skifter eier.»

Forpliktelsene overfor boligeierne på bl.a. Hellerud må derfor tas med i de vurderinger som nå tas i forhold til den framtidige organisasjons- og eierstrukturen for NSB Gardermobanen AS.

Både styret i NSB og Jernbaneverket har gått inn for at garantien overfor boligeierne følger infrastrukturen, dvs. at den overføres til Jernbaneverket. Det er en forpliktelse som er anslått til om lag 3,5 mill. kr årlig i de nærmeste årene.



Slik Samferdselsdepartementet ser det er dette en garanti som staten uansett må stå ansvarlig for, enten direkte ved at ansvaret tillegges infrastrukturforvalteren Jernbaneverket eller ved at det må tas høyde for disse forpliktelsene i balansen til Flytoget.

Etter departementets vurdering er den sikreste måten å ivareta garantiforpliktelsen på at denne følger eierskapet til infrastrukturen, dvs. at den overføres til Jernbaneverket. Hovedbegrunnelsen for departementets tilråding er likevel at garantierklæringen er knyttet til Romeriksporten som er en del av infrastrukturen. Overføres Gardermobanen til staten v/Jernbaneverket er det logisk at også alle rettighetene og forpliktelsene knyttet til eiendelen, må overdras. Det gir klare ansvarsforhold i forhold til driften av anlegget, herunder vanninnfiltrasjonsanleggene i forbindelse med Romeriksporten. Departementet mener dette også gir klarere ansvarsforhold i forhold til senere behov for vedlikehold/utbedringer. Videre kan det stilles spørsmål om en avsetning i Flytogets balanse til denne typen formål vil være i tråd med EØS-bestemmelsene. At dette ansvaret følger eieren av infrastrukturen er dessuten i tråd med den garantierklæringen som er utstedet overfor boligeierne på Hellerud, Godlia og Ellingsrud. Løsningen innebærer at staten tar over garantiforpliktelsene fra NSB Gardermobanen AS og morselskapet NSB. Det må finnes praktiske overgangsordninger slik at forpliktelsene og pågående oppfølgingen overfor beboerene opprettholdes.

### *Flytoget*

I St.meld. nr. 19 (1998-99) Om NSB BAs virksomhet, er det gitt følgende begrunnelse for det statlige eierskapet:

«Regjeringen mener et sterkt og konkurransedyktig NSB-konsern fremdeles vil være den beste garantien for å kunne nå målet om å få overført transport fra veg til bane med sikte på en mer miljøvennlig transportpolitikk. Et aktivt statlig eierskap er et sentralt virkemiddel i så henseende.»

Med utgangspunkt i et overordnet mål om økte kollektivtrafikkandeler skulle denne uttalelsen også tilsi at Flytoget burde forbli et statlig jernbaneselskap. I denne vurderingen er det også viktig å trekke inn hva som må anses som mest hensiktsmessig med tanke på framtidige økonomiske resultater for Flytoget. Likeledes finner Samferdselsdepartementet det naturlig å vurdere eierstrukturen ut fra en generell vurdering av den framtidige politikken som bør legges for ytterligere liberalisering av tilgangsrettighetene til det statlige jernbaneliknet.

På kort sikt synes det ikke å være noe alternativ til statlig eierskap. Ut fra et overordnet politiske mål om en best mulig kollektivløsning vil det etter Samferdselsdepartementets vurdering være behov for et eierskap med langsiktige mål for å utvikle et levedyktig selskap. Samferdselsdepartementet vil tilrå at Flytoget forblir på statlige hender.

I vurderingen av hvorvidt Flytoget skal forbli en del av konsernet NSB eller skilt ut som et eget aksjeselskap direkte underlagt Samferdselsdepartementet, har departementet bl.a. vurdert dette i lys av dagens konkurransesituasjon for Flytoget og hva som anses som den beste løsningen for kollektivtransporten samlet sett.

Flytogets hovedkonkurrenter er buss og privatbil. I tillegg kommer konkurransen med NSBs øvrige togtilbud. TØI har i oppdrag fra Samferdselsdepartementet foretatt en utredning i forhold til ytterligere liberalisering av sporadgangsrettighetene til det statlige jernbanenettet. Når det gjelder persontransporten, mener TØI at en bør høste erfaringer fra bl.a. Sverige før tilgangsrettighetene blir ytterligere liberalisert. Ved en ytterligere liberalisering innen segmentet for persontransport mener TØI at denne i første omgang bør kunne innføres ved anbudsutsetting av det togtilbudet staten kjøper, mens de kommersielle produktene bør utstå til sist. Spesielt viser TØI til at det ved liberalisering av den kommersielle persontogtrafikken vil være behov for å utvikle en mekanisme for fordeling av knappe sporsressurser. Persontogtrafikken vil i langt større grad enn godstogtrafikken være avhengig av ruteleier i perioder med allerede høy trafikk. TØI viser samtidig til at NSB allerede er utsatt for konkurranse fra andre transportformer slik at faren for monopoltilpasninger anses som liten til tross for at konkurransen på selve sporet er begrenset. TØIs utredning om konkurranse på det norske jernbanenettet og departementets oppfølging av den vil bli nærmere omtalt i stortingsmeldingen om Nasjonal transportplan 2002-2011.

Konkurranse på sporet hvor flere togselskaper konkurrerer om de samme markedssegmentene er dessuten foreløpig ikke utprøvd i større skala innen persontrafikkområdet. I land som England og Sverige settes de ulike banestrekningene ut på anbud og hvor trafikken på de ulike banestrekningene forbeholdes det selskapet som vinner anbudet. På den måten unngår en problemene rundt fordelingen av sporkapasitet mellom konkurrerende selskaper. Den tidsmessige varigheten på denne typen kontrakter er sterkt varierende.

I dagens situasjon der Flytoget er en del av NSB-konsernet, er det lagt vekt på at de ulike toggruppene skal satse på ulike målgrupper, spesielt med tanke på å få overført mer trafikk fra veg til bane. Muligheten for en positiv utvikling for Flytoget som et eget selskap uavhengig av NSB-konsernet, må vurderes ut fra den samlede infrastrukturkapasiteten rundt Oslo-området på det statlige nettet. Så lenge begge parter er innen samme konsern vil NSB måtte ta avveiningen om sporkapasitet innad i konsernet. I dagens situasjon har dette ført til at Flytoget er gitt relativ høy prioritet i forhold til NSBs ordinære persontogtrafikk på strekningene Asker-Oslo S og Oslo S-Romeriksporten.

Selv uten infrastrukturkostnadene er jernbanetransport preget av høye faste kostnader knyttet til materiellinvesteringer og jernbanespesifikke verkstedtjenester. Verkstedtjenester og togførere er tjenester som Flytoget i dag kjøper/leier hos morselskapet. De to selskapene samlet sett bør kunne hente ut stordriftsfordelene ved denne tjenesteproduksjonen.

Med utgangspunkt i dagens infrastrukturkapasitet i Oslo-området, fordeling av sporkapasitet og med en strategi om å utnytte Flytoget innen markedssegmentet av reisende med høy betalingsvillighet, vil Samferdselsdepartementet tilrå at Flytoget inntil videre forblir et eget selskap 100 pst. eid av NSB. Samferdselsdepartementet mener at i dagens situasjon vil denne løsningen være best med tanke på en kombinasjon av målene om høyest mulig markedsandel for togtransporten til og fra flyplassen på Gardermoen og samtidig ta i bruk størst mulig brukerfinansiering av infrastrukturen. Departementet har også lagt vekt på TØIs anbefalinger med hensyn til rekkefølgen av hvilke mar-

kedssegmenter som sportilgangen bør komme i. TØIs anbefaling er at gods-transporten liberaliseres først, deretter bør statlig kjøpproduktene settes ut på anbud, mens liberalisering innen den kommersielle persontrafikken bør utstå til sist. Dersom Flytoget etableres som et eget selskap uavhengig av NSB-konsernet, vil en måtte åpne for den kommersielle persontogtrafikken først. Departementet vil videre vise til at verken NSBs eller departementets konsulenter har identifisert merverdier i selskapet som følge av at dette blir etablert som et selvstendig statlig selskap, uavhengig av NSB-konsernet.

### 6.3 Framtidig eierskap til NSB Gardermobanen AS' stasjoner og terminaler

---

Samferdselsdepartementet vil understreke at i vurderingen av denne saken legges til grunn at dagens grensesnitt mellom NSB BA og Jernbaneverket når det gjelder eierskapet til stasjoner/terminaler videreføres uendret. I dagens organisatoriske skille er det tatt hensyn til en eventuell åpning for konkurranse på sporet ved at Jernbaneverket reelt disponerer «fellesarealene» på de etablerte jernbanestasjonene. Ved delingen av forvaltningsbedriften NSB ble det lagt til grunn at NSB BA skulle stå som eier av de «gamle» etablerte stasjonsområdene. Forventede inntekter fra denne virksomheten ble lagt til grunn for den balansen som ble fastsatt for selskapet. En ny vurdering av dette eierskapet må i tilfelle foretas etter at konsekvensene av en slik overtakelse er nærmere kartlagt. Nye stasjoner og terminaler som er utbygd etter at forvaltningsbedriften ble delt, for eksempel Nationaltheatret stasjon er eid av Jernbaneverket som utbygger. På denne bakgrunn er det naturlig at Jernbaneverket også overtar eierskapet til nye terminaler langs Hovedbanen som ble bygget i forbindelse med Gardermobaneutbyggingen. I tråd med styrets forutsetninger har Samferdselsdepartementet lagt til grunn at kostnadene for disse terminalene anslått til 27 mill. kr (ekskl. mva) dekkes innenfor vedtatt bevilgning til Jernbaneverket for 2000 i og med at dette er anlegg som ikke er direkte knyttet til Gardermoutbyggingen.

I en situasjon der allerede to parter er inne som eiere av stasjonsområdene til det norske jernbanenettet vil Samferdselsdepartementet fraråde en løsning med ytterligere en tredje eier, dvs. at Oslo Lufthavn AS går inn som eier av flytogterminalen ved Oslo lufthavn. Departementet finner det lite hensiktsmessig at Oslo Lufthavn AS skulle bli innvilget økt lån fra staten for så igjen å dekke kostnadene til dette lånet med avgiftsbetaling fra NSB og Flytoget. Flytogterminalen ved Oslo lufthavn er ny, og i tråd med eierskapet til andre nye stasjoner/terminaler legger departementet opp til at denne terminalen overføres Jernbaneverket. Flytogterminalen ved Oslo lufthavn er åpnet for andre tog enn Flytoget. Alle fjerntog og intercitytog på Dovrebanen stanser på denne stasjonen og denne inngår derfor som en viktig stasjon på det nasjonale jernbanenettet som staten v/Jernbaneverket har forvaltningsansvaret for.

Når det gjelder flytogterminalen på Oslo S, er Samferdselsdepartementet av den oppfatning at denne bør eies av morselskapet NSB. Etter Samferdselsdepartementets vurdering vil et samlet eierskap av Oslo S under NSB være det beste for utviklingen av stasjonsområdet under nåværende grensesnitt for eierskap. Et ytterligere argument for en slik løsning er at så lenge denne ter-

minalen på Oslo S er forbeholdt Flytoget foreligger det ikke noen spesiell grunn til å overføre denne til Jernbaneverket.

Standarden på flytogterminalene er av stor betydning for Flytogets merkevarebygging mot de reisende og det legges derfor til grunn at Flytoget skal ha rett til bl.a. å bestemme hva flytogterminalene skal tilby av tjenester. For at eierne av flytogterminalene på Oslo S og ved Oslo lufthavn skal ha motiv til at disse tilrettelegges med den profil Flytoget ønsker, mener Samferdselsdepartementet dette best kan sikres ved at Flytoget inngår avtaler med eierne om spesielle krav til leieforholdet og at Flytoget selv dekker evt. merutgifter.

#### **6.4 Brukerfinansiering av Gardermobanen og forholdet til EUs «jernbanepakke»**

---

EUs jernbanepolitikk er en del av EØS-avtalen. EU-kommisjonen la sommeren 1998 fram den såkalt «jernbanepakke» med bl.a. forslag til nytt direktiv om kjørevegsavgifter for bruken av jernbaneinfrastrukturen. I EUs forslag legges det generelt opp til at de samme prinsippene for avgiftssystemet skal legges til grunn for hele jernbanenettet. Avgiftene skal som hovedregel baseres på korttidsmarginale kostnader der eksterne kostnader internaliseres (dvs. de samfunnsøkonomiske kostnadene som en liten økning i togdriften medfører, herunder volumavhengige drifts- og vedlikeholdskostnader og eksterne miljø-, ulykkes- og trengselskostnader.) Direktivforslaget sier ikke noe om hvordan avgiftene, heller ikke elementene som skal fange opp miljø-, ulykkes og trengselskostnader, skal beregnes. Systemet for kjørevegsavgifter skal være objektivt, ensartet og ikke-diskriminerende for de forskjellige jernbaneforetak som utfører jernbanetjenester av *tilsvarende art i samme deler av markedet*. Det er samtidig åpnet for at avgiften kan oppjusteres for å gi høyere kostnadsdekning (av de totale infrastrukturkostnadene) enn det avgifter basert på korttidsmarginale kostnader vanligvis gir. Det tillates bruk av avgiftsførhøyelse i individuelle markedssegmenter, justeringer gjennom individuelt fremforhandlede kontrakter og todelte tariffer. På sikt er målet at operatørene dekker en størst mulig del av infrastrukturkostnadene.

#### **6.5 Forpliktende avtale om god kvalitet på drift og vedlikehold på Gardermobanen, herunder kjørevegsavgiften**

---

Etter Samferdselsdepartementets vurderinger bør det legges stor vekt på å ha et godt drifts- og vedlikeholdssopplegg på Gardermobanen i og med at Flytogets verdi i stor grad er knyttet til gevinsten av høy hastighet i forhold til andre typer transportmidler. Det er videre viktig at denne høyhastighetsbanen ikke kommer i en situasjon der hastigheten må senkes på grunn av manglende innsats til drift og vedlikehold av banen. Samtidig må det etter Samferdselsdepartementets vurdering legges stor vekt på at den ordningen som velges, er konsistent og ryddig i forhold til Jernbaneverkets øvrige virksomhet, dvs. at det må foreligge saklig grunnlag for å særbehandle Gardermobanen p.g.a. Flytoget. Som det ble vist til i kap. 6.2 mener departementet dette best og enklest vil kunne ivaretas ved at Gardermobanen på ordinær måte inngår som en del av den infrastrukturkapasiteten Jernbaneverket forvalter slik at det er Jernbaneverket som har alt det formelle ansvaret for banen. Dette er i tråd med Jern-

baneverkets kommentarer og følger logisk hvis en velger å inkorporere Gardermobanen i det statlige jernbanenettet på ordinær måte.

Samferdselsdepartementet mener i tråd med NSBs styre at uansett organisasjons- og eierstruktur for Gardermobanen skal operatørene betale for bruken av denne banestrekningen. Dette var et viktig prinsipp for Stortingets utbyggingsvedtak og det vil derfor være prinsipielt galt å avvike fra dette prinsippet så lenge det foreligger betalingsevne fra selskapenes side. En viktig forutsetning for å kunne tilfredsstillende EØS-reglementet om like konkurransevilkår, er at operatørene, dvs. Flytoget og NSB blir behandlet likt. Dessuten vil dette gi en indikasjon på mulighetene for brukerfinansiering av senere infrastrukturinvesteringer innen jernbanesektoren.

Styret i NSB har som det er vist til i kap. 5.1 pekt på at det i en situasjon der Jernbaneverket har ansvaret for infrastrukturen, er det behov for å utvikle et avtaleverk som bl.a. ivaretar behovet for kravspesifikasjoner, prosedyrer og program for drift og vedlikehold både på kort og lang sikt. Samferdselsdepartementet mener dette er problemstillinger som det vil være naturlig at partene diskuterer i den samarbeidsgruppen som er opprettet for å ivareta synergievinstene mellom infrastrukturforvalter og togoperatører. I følge instruksjonen for denne gruppen er det nedfelt at beslutninger som fattes av gruppen, skal protokollføres og rapporteres til Samferdselsdepartementet. Departementet mener dessuten at så lenge operatørene gjennom satsen på kjørevegsavgiften dekker de reelle drift og vedlikeholdskostnadene, gir dette rom for at det kan inngås et mer detaljert avtaleverk mellom partene. På den måten gis Jernbaneverket økonomiske incitament til å prioritere arbeidet på Gardermobanen. Dette vil også være positivt for Jernbaneverket med tanke på etatens effektiviseringsprogram. Dette er dessuten langt på veg i tråd med forslag som er skissert i EUs «jernbanepakke» når det gjelder behovet for en mer formalisering av samarbeidet mellom infrastrukturforvalter og operatørene. Departementet legger derfor til grunn at det innenfor rammen av det kjørevegsavgiften dekker av kostnader, inngås særskilte sportilgangsavtaler mellom Jernbaneverket og operatørene om krav til den årlige drifts- og vedlikeholdsstandarden på Gardermobanen. En slik avtale bør inneholde de elementer styret har påpekt, jf. kap. 5.1.

## **6.6 Satsen på kjørevegsavgiften for bruk av Gardermobanen**

---

Med utgangspunkt i EUs forslag i «jernbanepakken» har TØI foretatt beregninger av kjørevegsavgiften på det ordinære jernbanenettet. TØIs beregninger er basert på de kortidsmarginale kostnader der eksterne kostnader er internalisert. Disse beregningene viser at dagens sats på 0 øre pr. bruttotonnm for persontog og 1 øre pr. bruttotonnm for el-drevne godstog (dvs. om lag 6,5 kr pr. togkm) stemmer godt overens med en tilsvarende kostnadsdekningen for konkurrerende busser og lastebiler. Slik departementet forstår EUs «jernbanepakke» må denne satsen ligge til grunn som generell avgift for hele det statlige jernbanenettet, mens evt. justeringer innen spesielle markedssegmenter som for eksempel Gardermobanen må komme i tillegg til den generelle avgiften.

I Samferdselsdepartementets forslag til balanse for Flytoget er det lagt til grunn at selskapet skal betale en årlig avgift til staten på om lag 62 mill. kr som

utgjør en avgiftssats for bruken av Gardermobanen på om lag kr 15,5 pr. togkm. Avgiftssatsen er ment å dekke årlig kostnader til drift og vedlikehold av banen, herunder kostnadene knyttet drift og oppfølging av vanninfiltrasjonsanleggene og overvåking av hele influensområdet til Romeriksporten, herunder Østmarka. En slik sats innebærer en årlig kostnad for morselskapet NSB på til sammen om lag 19 mill. kr. Til sammen utgjør dette en årlige kjørevegavgift til staten på om lag 81 mill. kr. Det er legges til grunn at avgiften prisjusteres i forbindelse med det årlige statsbudsjettet.

For å kunne ivareta hensynet til behovet for standardmessig høy kvalitet på drift og vedlikehold av Gardermobanen foreslår Samferdselsdepartementet at kjørevegavgiften inntektsføres på kap. 4350 Jernbaneverket, (ny) post 07 Brukerfinansiering av Gardermobanen, og at det til denne betalingen knyttes en avtale mellom Jernbaneverket og operatørene Flytoget og NSB om standard på kjørevegen. Videre legges det opp til at drifts- og vedlikeholdkostnadene utgiftsføres på kap.1350 Jernbaneverket, (ny) post 25 Drift og vedlikehold av Gardermobanen, slik at utgiftene til denne banestrekningen blir synliggjort samtidig som det sikrer Gardermobanen uavhengighet i forhold til det årlige drift- og vedlikeholds nivået for det øvrige jernbanenettet.

I tillegg til ovennevnte kjørevegavgift for bruken av Gardermobanen, er det i forslaget til balanse for Flytoget lagt opp til at selskapet skal dekke 424 mill. kr av infrastrukturkostnadene. Dette er knyttet til at selskapet fortsatt gis fortrinnsrett ved ruteplanleggingen for Gardermobanen. Det vises til nærmere omtale av dette i kap. 8.2.

## 6.7 Behov for forskriftsendringer m.v.

---

I gjeldende forskrift om tillatelse til å drive jernbanetransport i Norge er det i tillegg til NSB åpnet for at internasjonale sammenslutninger av jernbaneforetak (både for person- og godstransport) og jernbaneforetak som utfører internasjonal kombinert godstransport, kan tildeles ruteleie. Det er videre åpnet for at Kongen unntaksvis kan gi godkjente jernbaneforetak tillatelse til å drive gods- og/eller persontransport på strekninger hvor NSB har innstilt slik trafikk, og til at jernbaneforetak (herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane) som har *egen kjøreveg*, kan utføre regional transport på statens jernbanenett, der dette bidrar til hensiktsmessig trafikkavvikling. NSB Gardermobanen AS er i dag gitt tillatelse til å trafikere det statlige jernbanenettet i h.h.t. bestemmelsen om at jernbaneforetak som har egen kjøreveg, kan utføre regional transport på statens jernbanenett der dette bidrar til hensiktsmessig trafikkavvikling. Konkret gjelder dette strekningen mellom Oslo S-Romeriksporten og Oslo S-Asker.

En organisering der Gardermobanen overføres til Jernbaneverket og dermed inngår som en del av det statlige jernbanenettet, vil innebære at en ut fra dagens regelverk ikke vil kunne gi Flytoget trafikkeringsrett uten at det gjennomføres en forskriftsendring. Den enkleste og mest ryddige måten dette kan gjøres på, er ved at § 2-2, pkt. a) i forskrift om fordeling av jernbaneinfrastrukturkapasitet og innkreving av avgifter for bruk av det nasjonale jernbanenettet endres til en presisering av hva som menes med NSB BA, dvs. at dette også omfatter datterselskaper som er å betrakte som en del av konsernet NSB. Etter jernbaneselskapsloven § 7 er et selskap å betrakte som datterselskap og

en del av NSB-konsernet bl.a. når morselskapet NSB eier så stor andel av aksjene eller andelene i selskapet representerer flertallet av stemmene. Det legges til grunn at NSBs datterselskap må ha egen tillatelse til å drive jernbanevirksomhet. Dette er med å understreke datterselskapenes selvstendige rolle.

I følge forskriften om tillatelse til å drive jernbanevirksomhet skal kjørevege og materiell være godkjent av Statens jernbanetilsyn før kjørevegen og/eller materiellet settes i ordinær drift. Om det senere foretas endringer av kjørevegen eller materiellet skal dette skje i henhold til anerkjente normer og tilsynet skal informeres. Når det gjelder forhold knyttet til kjørevegen kan tilsynet kreve at det søkes om ny godkjenning dersom endringene kan påvirke sikkerhet eller miljø.

Ved etablering av NSB Gardermobanen AS' driftsorganisasjon ble kjørevegen og materiellet godkjent av Statens jernbanetilsyn. Når det gjelder Flytoget og retten til å drive jernbanevirksomhet legges det i utgangspunktet til grunn at tillatelsene som NSB Gardermobanen AS innehar, kan overdras til det nye selskapet Flytoget AS. Når det gjelder overføringen av ansvaret for kjørevegen til Jernbaneverket legges det til grunn at etaten informerer tilsynet om dette og at tilsynet avgjør hvorvidt dette medfører endringer som krever ny godkjenning. Fra departementets side legges det til grunn at den fysiske overdragelsen av ansvaret for kjørevegen til Jernbaneverket ikke skjer før dette er avklart med Staten jernbanetilsyn slik at dette ikke medfører problemer for trafikkavviklingen i hht. gjeldende ruteplan.

## 6.8 Personalmessige konsekvenser

---

En overføring av ansvaret for Gardermobanen til Jernbaneverket innebærer at arbeidstakere som i dag er ansatt i NSB Gardermobanen AS og har sine oppgaver knyttet til infrastrukturen, iht. arbeidsmiljøloven kap. XII A (§ 73 B nr. 1 og § 73 C) vil bli tilbudt å følge med over til Jernbaneverket. Ansvaret for eventuelle særlige rettigheter disse ansatte i dag måtte ha hos NSB Gardermobanen AS som arbeidsgiver overføres dermed til Jernbaneverket som ny arbeidsgiver. I praksis innebærer dette at de ansatte ikke skal komme dårligere ut/tape noe på at de blir overført til Jernbaneverket. De som blir overført vil for øvrig bli statstjenestemenn, og de vil derfor bli omfattet av tjenestemannsloven og det statlige avtaleverket. I budsjettanslaget for kap. 1350, (ny) post 25 Drift og vedlikehold av Gardermobanen, er det tatt høyde for personalkostnadene.

## 7 Verdivurdering

### 7.1 Metodevalg

---

Med grunnlag i NSB-konsernets vurderinger og anbefalinger har Samferdselsdepartementet engasjert et konsulentfirma til å foreta en uavhengig verdivurdering som grunnlag for endelig balanse for NSB Gardermobanen AS.

I grunnlagsmaterialet som NSB-konsernet har lagt fram, er det gjennomført både en verdivurdering der selskapets verdi er estimert ut fra en ren markeds- og profittanalyse, dvs. en profittmaksimeringsmodell, samt en verdivurdering der verdien er estimert ut fra en kontantstrømanalyse.

Verdivurderingen ut fra profittmaksimeringsmodellen er gjennomført av professor Steinar Strøm ved UiO. I modellen er det bl.a. lagt vekt på hvordan reaksjonsmønstret til aktørene innen tilbringertjenesten til Oslo lufthavn Gardermoen henger sammen, spesielt gjelder dette i forhold til hvordan endringer i billettpriser og reisetid påvirker kundenes valg som igjen påvirker transportoperatørens tilpasning. I profittmaksimeringsmodellen er det lagt til grunn at endringer i for eksempel billettprisen for et transportmiddel påvirker de reisendes valg av transporttype, noe som igjen vil påvirke de konkurrerende transportoperatørens tilpasning i forhold til bl.a. tilbudt transportomfang og frekvens. Ved hjelp av denne modellen er det foretatt en beregning av hvilken tilpasning som vil gi Flytoget størst mulig årlig overskudd. Den pris som maksimerer profitten til Flytoget før skatt, er beregnet til gjennomsnittlig 158 kr pr. reise med en markedsandel på 23,6 pst. På bakgrunn av dette og med et realavkastningskrav på 7 pst. med tillegg av forventet prisvekst er det beregnet en verdi på Flytoget på 2,1 mrd. kr. Bortfallet av reisende til Flytoget er til en viss grad ventet å bli overført til buss, men hovedtyngden av de reisende vil i større grad velge privatbil, dvs. at den samlede kollektivandelen vil bli vesentlig redusert.

Orkla Finans har etter oppdrag fra NSB-konsernet gjennomført verdivurderingen av Flytoget med utgangspunkt i en kontantstrømmodell. I den forbindelse er det foretatt framskrivninger av selskapets resultater og balanse de nærmeste 11 årene. Modellen gir rom for å se utviklingen av inntekter og kostnader over tid, og det vil dermed være rom for å ta høyde for enkelte kostnadmessige tilpasninger i forhold til dagens situasjon. Når det gjelder veksten i antall flypassasjerer er den satt til 4,2 pst. årlig i løpet av perioden 2002-2010. Billettinntektene er fastsatt med utgangspunkt i dagens billettpriser der disse holdes uendret de neste 3 årene. Dette som følge av at veksten i antall flypassasjerer primært er ventet å komme innen ferie- og fritidsmarkedet og hvor det er antatt lavere betalingsvillighet enn innen markedet for forretningsreisende. Fra 2003 er det lagt til grunn en økning i billettprisen på 1,5 pst. pr. år, dvs reellt sett en senking i billettprisene på 1 pst. når forventet prisvekst er satt til 2,5 pst. Med denne utviklingen i billettprisen er det lagt til grunn at Flytogets markedsandel som var på 34 pst. i 1999, kan økes til 37 pst. fra og med



2001. Basert på et avkastningskrav på totalkapitalen på 9,5 pst. etter skatt gir denne modellen en verdi på Flytoget på om lag 1,8 mrd. kr.

Den verddivurderingen Deloitte & Touche har gjennomført etter oppdrag fra Samferdselsdepartementet, er også basert på en kontanstrømmodell på tilsvarende måte som Orkla Finans analyse for å kunne ivareta hensynet til hvilken tilpasninger for Flytoget som anses samfunnsøkonomisk optimalt, herunder hensynet til målet om høye markedsandeler for kollektivtransporten. Det som primært skiller Deloitte & Touche's analyse fra Orkla Finans er avkastningskravet der Deloitte & Touche har fulgt de prinsipper som ble skissert i St.meld. nr. 19 (1998-99) Om NSB BAs virksomhet, mens Orkla Finans har lagt til grunn det krav til realavkastning som brukes ved beregning av samfunnsøkonomiske nytte-/kostnadsverdier ved prioriteringer av statlige investeringsprosjekter. Det vises for øvrig til egen omtale om valg av metodikk for fastsettelsen av avkastningskravet i kap. 7.2.

Departementet har valgt å ta utgangspunkt i kontanstrømmodellen da det i tillegg til økonomi for selskapet også er viktig å oppnå en høy kollektivandel for reisende til flyplassen. Dette valg er i samsvar med den tilnærming NSB-konsernet har lagt til grunn for sin verddivurdering.

Ved behandlingen av St.meld. nr. 1/Budsjett-innst. S. nr. I (1999-2000) Nasjonalbudsjettet 2000, ble det lagt til grunn at det i løpet av vårsesjonen 2000 skal fremmes et konkret forslag til endring av merverdiavgiftsloven med iverksettelse fra 2001. Forslaget skal bl.a. omfatte innføring av merverdiavgiftplikt for persontransporttjenester til lavere sats, samt en generell fjerning av investeringsavgiften. I forbindelse med verddivurderingen av NSB Gardermobanen AS er det lagt til grunn at en evt. innføring av merverdiavgift på persontransport er avgiftsnøytral og at en slik avgiftsendring ikke innebære behov for økte transportpriser.

## 7.2 Avkastningskrav til Flytoget

---

I verddivurderingen Orkla Finans har foretatt av Flytoget på vegne av NSB, er det lagt til grunn et avkastningskrav på totalkapitalen på 9,5 pst. etter skatt. Utgangspunktet for dette er det krav til realavkastning på 7 pst. som legges til grunn ved beregning av samfunnsøkonomiske nytte-/kostverdier ved prioriteringer av statlige investeringsprosjekter, med tillegg av en prisstigningskomponent på 2,5 pst.

Avkastningskravet sammen med utbyttepolitikken er viktige styringsredskaper i den samlede eieroppfølgingen av statens selskaper. Det er i denne sammenheng viktig å skille mellom *avkastningskravet* som uttrykk for et mål om framtidig verdiskapning i selskapet og *utbyttet* som er den delen av avkastningen eieren tar ut av selskapet.

Avkastningskravet skal beskrive den forventede avkastning som kunne vært oppnådd ved alternative plasseringer av den kapitalen som er skutt inn i selskapet med tilsvarende risiko. Utbyttepolitikken gir de langsiktige retningslinjer for hvordan selskapets avkastning skal disponeres, dvs. hvor mye som skal utbetales til eieren og hvor mye som skal holdes tilbake for å utvikle selskapet.

Samferdselsdepartementet legger til grunn at staten bør benytte samme *prinsipper* for fastsettelse av krav til avkastning i sine selskaper som private investorer. En viktig begrunnelse for dette er at ulike avkastningskrav for likeartet virksomhet innen privat og offentlig sektor vil være uheldig ut fra hensynet til konkurranse og effektiv ressursallokering. På denne bakgrunn har departementet tatt utgangspunkt i den såkalte kapitalverdimodellen ved fastsettelse av avkastningskrav som i St.meld. nr. 19/Innst. S. nr. 138 (1998-99) er brukt overfor konsernet NSB, ekskl. NSB Gardermobanen AS. Beregninger ved bruk av denne modellen skal gjenspeile den avkastning som over tid er nødvendig for å trekke kapital til virksomheten, dvs. den avkastning kapitalmarkedet ellers forventer for plasseringer med samme risiko.

Kapitalverdimodellen tar utgangspunkt i avkastningen på en investering som antas å være uten risiko, den såkalte risikofrie renten. Deretter gjøres tillegg for den generelle risikoen knyttet til investering i næringslivet, justert for den spesifikke risikoen som er knyttet til selskapets virksomhet.

For børsnoterte selskaper vil risikoen kunne beregnes ved å analysere selskapets verdiutvikling. Ved vurdering av avkastningskravet som skal stilles til Flytoget, har det vært nødvendig å gjøre et anslag for den selskapsspesifikke risikoen på bakgrunn av tallmateriale fra børsnoterte selskaper som opererer innen samme bransje.

Ut fra samfunnsøkonomiske vurderinger bør staten som eier prinsipielt velge et før-skatt avkastningskrav for sine selskaper. På den måten påvirkes ikke selskapenes investeringsbeslutninger av evt. skjevheter i skattesystemet. Dette vil imidlertid kunne bidra til forskjellsbehandling mellom private og statlige selskaper i og med at for en privat investor vil avkastningen etter skatt være det som er mest relevant som beslutningsgrunnlag. Departementet legger derfor til grunn at det avkastningskravet som fastsettes overfor Flytoget, er et etter-skatt krav.

Med utgangspunkt i selskapets rammebetingelser, en risikofri nominell rente på 6,2 pst., en risikopremie på 6,5 pst, egenkapitalandel på 40 pst. og en vurdering av forretningsmessig risiko basert på sammenligninger med andre transportselskaper har Samferdselsdepartementet beregnet at staten som investor vil kunne kreve en nominell egenkapitalavkastning på 11,8 pst. etter skatt på investert kapital i Flytoget. Omregnet til å gjelde avkastning på totalkapitalen tilsvarende dette 7,5 pst. etter skatt.

I St.meld. nr. 19 (1998-99) Om NSB BAs virksomhet, ble det fra departementets side lagt til grunn at NSB bør arbeide for å komme i en utbyttesituasjon så snart som mulig. Det ble i den forbindelse vist til at departementet først ville komme tilbake med fastsettelsen av den langsiktige utbyttepolitikken overfor NSB i den neste meldingen konsernets virksomhet som etter planen skal fremmes høsten 2000. Samferdselsdepartementet understreker derfor betydningen den utbyttepolitikken som fastsettes ved stortingsbehandlingen av den neste meldingen om NSB også vil ha for den framtidige styringen av Flytoget som en del av konsernet NSB.

### 7.3 Inntekter

---

Ved prognostiseringen av fremtidige inntekter for Flytoget er det tre sentrale parametre. Dette er utvikling i flytrafikken, markedsandel, herunder andel forretningstrafikk og ferie- og fritidstrafikk og billettpris.

For flytrafikken har NSB-konsernet basert seg på Luftfartsverkets prognoser fra høsten 1999 for utviklingen i flytrafikken på Gardermoen. NSB-konsernet understreker at Luftfartsverkets prognoser av mange oppfattes som optimistiske. Prognosen bygger for øvrig på at det ikke innføres merverdiavgift på persontransport.

Det forventes at store deler av veksten kommer i ferie- og fritidsmarkedet, et marked undersøkelser viser at Flytoget har en vesentlig lavere markedsandel på enn forretningstrafikken. Basert på forespørsel fra Samferdselsdepartementet i sakens anledning har Luftfartsverket gjennomført en begrenset revisjon av prognosene for trafikken ved Oslo lufthavn og nedjustert disse noe. De reviderte prognosene er lagt til grunn i departementets verdivurdering. Disse tilsier at flytrafikken over Gardermoen øker med 2 pst. fra 1999 til 2000 og deretter med 4 pst. årlig. Luftfartsverket opplyser at også denne veksten kan oppfattes som noe optimistisk. Luftfartsverket opplyser at ved åpingsbalansen for Oslo Lufthavn AS ble det lagt til grunn en trafikkutvikling på 3,5 pst. årlig vekst i den første 10-års perioden.

Videre har NSB-konsernet lagt til grunn en markedsandel som er marginalt høyere enn faktisk markedsandel for 1999. I inntektsprognosene er det forutsatt en gjennomsnittlig markedsandel i 2000 på 36 pst. Fra 2001 og utover er det lagt til grunn en gjennomsnittlig markedsandel på 37 pst. Den gjennomsnittlige markedsandelen for 1999 var på 34 pst. Det vises i denne sammenheng til at Romeriksporten åpnet 22. august 1999, slik at den kun har hatt full drift etter det planlagte konseptet de siste fire månedene i 1999.

Forutsetningene knyttet til pris og markedsandel medfører at samlet antall reisende med Flytoget stiger fra 4,5 millioner reisende i 2000 til 6,8 millioner i 2010.

I prognosen er det lagt til grunn at gjennomsnittlig billettpris i 2000 på 109 kr, stigende til 123 kr i 2010. Dette er et veiet gjennomsnitt for alle reisende hvor det er tatt hensyn til rabattordninger m.v. Årlig økning i billettprisen er derved lavere enn den årlige prisstigningen som er lagt til grunn i prognosene.

Samferdselsdepartementet har vurdert sammensetningene av billettpris og markedsandeler og kommet til at NSB-konsernets forslag gir en relativ balansert avveining mellom komponentene høy markedsandel for kollektivtransporten samtidig med en akseptabel brukerfinansiering av Gardermobanen. Professor Steinar Strøms analyse viser at en profittmaksimeringstilpassning fører til relativt lave markedsandel for Flytoget (23,6 pst.) samtidig som dette har relativt liten betydning for selskapets verdi (økning på 226 mill. kr) sett i forhold til den kontantstrømanalysen som NSB-konsernet har gjennomført.

Basert på disse forutsetninger har Samferdselsdepartementets konsulent foretatt beregninger som viser at årlige prognostiserte inntekter øker fra 493 mill. kr i 2000 til 841 mill. kr i 2010.

## 7.4 Utgifter

---

Kostnadsnivået for NSB Gardermobanen AS i 1999 var høyere enn det som ble lagt til grunn i planarbeidet frem til driftsstart. I oppstarten har selskapet lagt stor vekt på å bygge opp driftssikkerhet og en markedsprofil. I tillegg har det gjennomført en omstrukturering fra å være en utbyggingsorganisasjon til å fokusere kun på drift. Det er derfor lagt til grunn at kostnadsnivået kan reduseres noe etter at oppstartsperioden er tilbakelagt.

Prognosen for 2000 bygger på selskapets budsjett. Selskapet påpeker selv betydelig usikkerhet knyttet til fremtidig vedlikehold av materiellet. I denne sammenheng pekes det bl.a. på problemer knyttet til hjul og akslinger på flytogene.

I 1998 ga NSB Gardermobanen AS konsulentfirmaet Ernst & Young i oppdrag å foreta en internasjonal sammenligning (benchmark) med hensyn til NSB Gardermobanen AS' kostnadsside. Analysen viste at NSB Gardermobanen AS lå relativt høyt med hensyn til kostnader, spesielt IT-kostnader, stabskostnader og markedsføringskostnader. Sammenligningsgrunnlaget var den gang ikke fullstendig. En oppdatering av analysen tilsier at NSB Gardermobanen AS har et potensiale for å redusere sine kostnader.

Basert på forutsetningene om noe rasjonalisering i de to første årene, spesielt på personalsiden, har Deloitte & Touche utarbeidet en kostnadsprognose. Prognosen viser at driftskostnader før avskrivninger øker fra 400 mill. kr i 2000 til 596 mill. kr i 2010.

I prognosen er det innarbeidet kjørevegsavgiftsbelastning som er forutsatt å stige med om lag 3,8 pst. pr. år. I perioden etter 2002 er veksten i kostnadene gjort avhengig av inntektene. Da store deler av kostnadene i utgangspunktet er inntektsuavhengig, kan det ligge en reserve her, men det pekes på den store usikkerheten som er knyttet til fremtidige vedlikeholdskostnader.

I beregningene er det lagt til grunn at Flytoget foretar investeringer på henholdsvis 87, 37 og 15 mill. kr for årene 2000-2002. I perioden deretter ligger det hele tiden i bunn 15 mill. kr i investeringer i IT og driftsløsøre. I 2007 er det lagt inn 30 mill. kr i IT-investeringer.

Når det gjelder nyinvesteringer er det lagt til grunn at det må investeres i kapasitetsøkning. De første investeringene kommer i 2003 og 2006 i form av innkjøp av fire mellomvogner (100 mill. kr (1999-kroner) i hvert av disse årene). Deretter er det budsjettet med fire nye togsett i 2011 og 2017 til en pris av 320 mill. kr i hvert av disse årene (1999-kroner). I tillegg er det forutsatt at det i 2018 må kjøpes inn nye togsett til erstatning for dagens. Til dette er budsjettet med 1 500 mill. kr (2018-kroner).

Investeringene som ligger inne i modellen for verdivurderingen, er nødvendige for å ha kapasitet til å ta unna trafikkøkningen som prognosen forutsetter. Dersom veksten i antall passasjerer ikke blir som forutsatt, vil de kapasitetsøkende investeringene kunne utsettes i tid, noe som vil være med på å dempe verdiendringen som følge av en eventuell inntektssvikt.

## 7.5 Samlede kontantstrømmer for Flytoget

I tabell 7.1 fremkommer samlet kontantstrøm i perioden for prognosen, gitt forutsetningene som fremgår ovenfor. Samferdselsdepartementet har lagt til grunn en noe mer ambisiøs kontantstrøm når det gjelder billettinntekter enn det NSB Gardermobanen AS har lagt til grunn i sine egne langtidsplaner. Etter departementets vurdering vil dette, foruten å skjerpe Flytogets fokus på å kunne oppnå høye markedsandeler, også være skjerpende med tanke på kostnadsutviklingen. I prognosen er det innarbeidet kjøreveisavgift som nivåmessig skal dekke omlag 75 pst. (Flytogets andel) av de løpende drifts- og vedlikeholdsutgiftene knyttet til infrastrukturen.

Tabell 7.1: Kontantstrømmer

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Billettinntekter	490	524	545	575	606	640	675	712	751	792	836
Andre driftsinntekter	3	3	3	4	4	4	4	4	5	5	5
<i>Sum driftsinntekter</i>	<i>493</i>	<i>527</i>	<i>549</i>	<i>579</i>	<i>610</i>	<i>644</i>	<i>679</i>	<i>716</i>	<i>756</i>	<i>797</i>	<i>841</i>
Personalkostnader	120	117	116								
Vedlikeholdskostnader	93	90	94								
Andre driftskostnader	123	130	134								
Trafikkeringsavgift	62	64	66								
Leie av terminaler	2	2	2								
<i>Driftskostnader før avskrivninger</i>	<i>400</i>	<i>403</i>	<i>412</i>	<i>432</i>	<i>452</i>	<i>473</i>	<i>496</i>	<i>519</i>	<i>544</i>	<i>569</i>	<i>596</i>
Skattemessige avskrivninger	261	217	178	168	138	114	118	103	86	72	61
<i>Sum driftskostnader</i>	<i>661</i>	<i>621</i>	<i>590</i>	<i>599</i>	<i>590</i>	<i>587</i>	<i>613</i>	<i>623</i>	<i>630</i>	<i>642</i>	<i>657</i>
<i>Driftsresultat</i>	<i>-168</i>	<i>-93</i>	<i>-42</i>	<i>-21</i>	<i>20</i>	<i>56</i>	<i>66</i>	<i>94</i>	<i>126</i>	<i>155</i>	<i>183</i>
Skatt på driftsresultat 28%	0	0	0	0	0	0	0	0	-11	-44	-51
Skattemessige avskrivninger	261	217	178	168	138	114	118	103	86	72	61
Netto investeringer	-87	-37	-15	-125	-15	-15	-133	-45	-15	-15	-15
Endring arbeidskapital	-16	-6	-4	-5	-6	-6	-7	-7	-7	-8	-8
<i>Kontantstrøm til totalkapitalen</i>	<i>-11</i>	<i>81</i>	<i>117</i>	<i>16</i>	<i>138</i>	<i>149</i>	<i>44</i>	<i>145</i>	<i>179</i>	<i>161</i>	<i>170</i>

Kontantstrømmen fra driften (før finanskostnadene) er negativ i år 2000 blant annet på grunn av budsjetterte investeringer på 87 mill. kr. Fra 2001 vil Flytoget ha en positiv kontantstrøm før finanskostnader. Kontantstrømmen vil være stigende i hele perioden, med unntak av årene 2003 og 2006 der det er forutsatt større investeringer i nye mellomvogner.

Med utgangspunkt i denne kontantstrømprognosen og Samferdselsdepartementets beregnede avkastningskrav til totalkapitalen etter skatt på 7,5 pst. utgjør beregnet verdi av Flytoget 1 714 mill. kr.

Dette er 60 mill. kr lavere enn det NSB-konsernet har kommet fram til i sin verdivurdering. I forhold til NSB-konsernets verdivurdering er det foretatt følgende korreksjoner som påvirker verdien:

#### Verdireducerende faktorer

- Antall reisende på Oslo lufthavn i 2000 og veksten i antall reisende er redusert (iht. Luftfartsverkets reviderte prognose).
- Reklameinntekter knyttet til flytogterminalene ved Oslo lufthavn og på Oslo S er tatt ut av kontantstrømprognosen for Flytoget.
- Kjøreveisavgift (til kostnadsdekning drift infrastruktur) er økt for å dekke løpende drift- og vedlikehold knyttet til infiltrasjonsanlegget for utbedringer av skader etter byggingen av Romeriksporten.
- Flytoget betaler sin andel av kostnadene knyttet til et avtalt «spleiselag» med NSB og Jernbaneverket for å ruste opp stasjonene vest for Oslo S.
- Skatt er hensyntatt i kontantstrømmen og terminalåret.
- Likvidbeholdningen er redusert til det nivået NSB-konsernets konsulent har funnet nødvendig i en normal driftssituasjon (ingen inntektsføring som følge av reduksjon i arbeidskapitalen i 2000).

#### Verdiøkende faktorer

- Avkastningskravet er redusert fra 9,5 pst. til 7,5 pst.
- Kjøreveisavgift (til kostnadsdekning drift infrastruktur) er redusert med festeavgift samt det elementet som skulle dekke mulige fremtidige erstatninger for bygningsmasse m.v.

## 7.6 Sensitivitetsanalyse

I forbindelse med verdivurderingen av NSB Gardermobanen AS er det gjennomført sensitivitetsanalyser som viser virkningen av 10, 20 og 30 pst. endring i pris og volum. Denne analysen gir et bilde av den usikkerhet som er knyttet til verdivurderingen av Flytoget.

Tabell 7.2 viser utfallsrommet ved slike avvik fra basisalternativet. Tabellen viser verdiene gitt endringer i en rammebetingelse av gangen. Utslagene blir relativt store ved at endringen er forutsatt å skje allerede i år 2000.

Videre har Flytoget en mulighet til å tilpasse seg markedet. Dersom eksempelvis billettprisen settes ned vil markedsandelen sannsynligvis gå opp. Nåverdieffekten av endring i en av parametrene kan derved oppveies noe ved at andre parametre endres i motsatt retning.

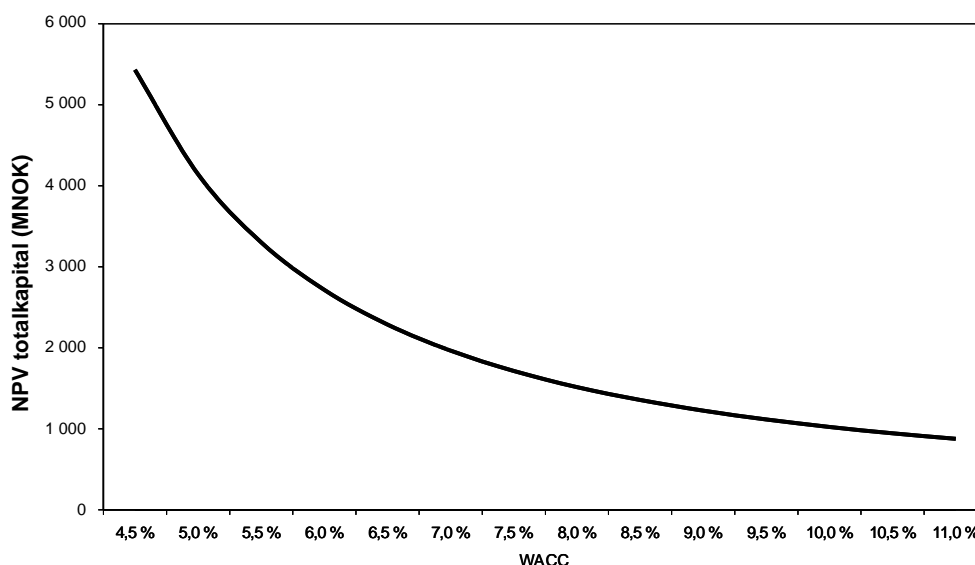
Tabell 7.2: Sensitivitetsberegninger

Budsjettavvik	-30%	-20%	-10%	0%	+10%	+20%	+30%	Nivå 2000
<i>Antall flypassasjerer</i>								
Nåverdi av kontantstrøm	-963	-55	854	1 714	2 525	3 327	4 124	
Passasjerer i 2010 (i mill.)	12,2			17,4			22,6	11,7
<i>Markedsandel</i>								
Nåverdi av kontantstrøm	-812	45	904	1 714	2 481	3 240	3 994	

Tabell 7.2: Sensitivitetsberegninger

Markedsandel i 2010	25,9%			37,0%			48,1%	36%
<i>Flytogpassasjerer</i>								
Nåverdi av kontantstrøm	-974	-62	850	1 714	2 528	3 333	4 133	
Passasjerer i 2010 (i mill.)	4,8			6,8			8,8	4,5
<i>Gjennomsnittlig billettpris</i>								
Nåverdi av kontantstrøm	-974	-63	850	1 714	2 528	3 333	4 135	
Billettpris i 2010 (kr)	86			123			160	109

Ved verddivurderingen er det benyttet et avkastningskrav på 7,5 pst. på totalkapitalen etter skatt. Med fallende avkastningskrav øker verdien av Flytoget, mens en økning i avkastningskravet reduserer verdien av Flytoget. Figur 7.1 viser sensitivitet med hensyn til avkastningskravets størrelse.



Figur 7.1 Sensitivitet avkastningskrav (WACC) for Flytoget

Sensitivitetsanalysene viser at verdien av Flytoget endres relativt raskt med betydelige beløp dersom forutsetningene endres.

## 7.7 Gardermobanens infrastruktur og terminaler

Gardermobanens vesentligste inntekt vil være kjørevegsavgift fra Flytoget og NSB. I tillegg kommer noe leieinntekter for arealer på terminalene, inntekter fra utleie av reklameplass m.v. I beregningsmodellen er det forutsatt at både infrastruktur og terminaler skilles fra Flytoget. Store deler av de inntekter som er forutsatt for disse, vil være tilsvarende kostnader for Flytoget, og derigjennom redusere verdien av Flytoget. Merverdien utover bokførte verdier for Flytoget følger i realiteten av infrastrukturen. Oppføring av denne i Flytogets

balanse må derfor anses som en engangsbetalt kjørevegsavgift for prioritet på Gardermobanen.

I NSB-konsernets innspill til verdivurderingen er infrastrukturen gitt en negativ nåverdi. Dette skyldes at den forutsatte kjøreveisavgiften kun dekker løpende drift og vedlikehold. Den negative nåverdien er derved en konsekvens av budsjetterte fremtidige investeringer knyttet til strekningen Etterstad-Gardermoen hvor det er lagt til grunn et årlig investeringsbehov på 30 mill. kr. Videre har NSB-konsernet anslått negativ verdi for de to flytogterminalene ved Oslo lufthavn og Oslo S. Dette skyldes at mulighetene for eksterne leie- og reklameinntekter ikke er tatt med. NSB-konsernet har primo februar fått foretatt en taksering av de to terminalene. Taksten som er gjennomført av OPAK indikerer samlede verdier knyttet til de to terminalene på 106 mill. kr, fordelt med henholdsvis 80 mill. kr for terminalen ved Oslo lufthavn og 26 mill. kr for terminalen på Oslo S. Verdien på terminalene er knyttet til forventninger om reklameinntekter. Disse verdiene er lagt til grunn ved nedskrivninger som er gjennomført i NSB Gardermobanen AS sitt regnskap for 1999.



## 8 Forslag til endelig balanse og kapitalstruktur

### 8.1 Prinsipper for forslaget til endelig balanse

---

Fordelingen av eiendeler og gjeld mellom Flytoget og infrastrukturen som forutsettes utskilt fra NSB Gardermobanen AS, er foretatt av selskapet selv. NSB Gardermobanen AS har også forutsatt gjennomført nedskrivninger i regnskapet for 1999 på eiendeler som videreføres i Flytoget, permanent eller midlertidig. Den gjennomførte verdifastsettelsen av flytogterminalene ved Oslo lufthavn og på Oslo S skal reflektere det beløp som blir vederlaget ved en overføring til andre. Fordringer NSB Gardermobanen AS har hatt på Jernbaneverket og NSB BA er oppført til pålydende verdi med fradrag for 11,8 mill. kr som er omtvistet av Jernbaneverket. Dette er uoppgjorte forhold mellom NSB Gardermobanen AS og Jernbaneverket som Samferdselsdepartementet forutsetter at partene avklarer seg i mellom.

Forut for etableringen av den endelige balansen er det utskilt et særskilt lån fra staten knyttet til finansieringen av flytogterminalen ved Oslo S. Det innebærer at det ved senere overdragelse kan skje en nedbetaling av statslånet uten virkning på balansen for Flytoget. Sammensetningen av selskapets egenkapital og arbeidskapital er beregnet uavhengig av denne posten.

I forslaget til endelig balanse er det er lagt til grunn at nedskrivninger foretatt i regnskapet for NSB Gardermobanen AS for 1999 ikke får skattemessig virkning. Det innebærer at saldoverdien på anleggsmidlene må nedjusteres tilsvarende nedskrivningen, slik at det ikke oppstår noen positive midlertidige forskjeller som resulterer i en utsatt skattefordel i Flytoget. Begrunnelsen for denne behandlingen er at staten forutsettes å ettergi gjeld tilsvarende nedskrivningsbeløpet.

I tråd med St.prp. nr. 39/Innst. S. nr. 156 (1997-98) Om NSB Gardermobanen AS' økonomi, er regnskapsmessige underskudd i 1998 og 1999 dekket opp med tilsvarende reduksjon av statens lån til selskapet, herunder bl.a. ekstraordinære nedskrivninger av terminalene/fordringer på til sammen 296,9 mill. kr og den ekstraordinære kostnaden på 443 mill. kr (avskrevet med 6 mill. kr i 1998 og 1999 og nedskrevet med 437 mill. kr i 1999) knyttet til overskridelsen ved byggingen av Jernbaneverkets forbindelsesspor mellom Hovedbanen og Gardermobanen.

I forslaget til endelig balanse er videre forutsatt at Jernbaneverket overtar all infrastruktur til bokførte verdier og at det skjer en tilsvarende nedsettelse av det statlige lånet. Denne forutsetningen er lagt til grunn i årsregnskapet for NSB Gardermobanen AS for 1999, og det er derfor ikke foretatt nedskrivning til virkelig verdi av infrastrukturen.

Det legges til grunn at verdimalingen gir uttrykk for en markedsverdi. Etter departementets vurdering vil balansen for Flytoget etter dette ikke kunne angripes av EUs konkurranselovgivning.

## 8.2 Behandling av merverdier

Verdiberegningene viser at Flytoget har lavere bokført verdi etter utskillelse av infrastrukturen enn den virkelige verdi av virksomheten til Flytoget. Bokført verdi av Flytoget utgjør 1 227 mill. kr (eksklusiv terminal Oslo S) med tillegg av nødvendig arbeidskapital på 63 mill. kr (nettobeløp), til sammen 1 290 mill. kr.

Med en beregnet verdi på 1 714 mill. kr utgjør Flytogets merverdi 424 mill. kr.

I henhold til den nye regnskapslovens bestemmelser er det ikke anledning til å skrive opp verdien i et selskap utover bokført verdi. Det er heller ikke mulig å utfisjonere Flytoget fra NSB Gardermobanen AS for å etablere et eget selskap med nye verdier. Det er således ikke mulig å forsvare en ren oppjustering av bokført verdi til virkelig verdi.

Samferdselsdepartementet legger opp til en løsning der det betales for den merverdien som knyttes til en immateriell rettighet. Som det ble vist til i kap. 6.7 om satsen på kjørevegsavgiften for bruk av Gardermobanen, legger departementet opp til at merverdien på 424 mill. kr knyttes til at selskapet gis fortrinnsrett ved ruteplanleggingen for Gardermobanen og at denne prioritetsrettigheten gjøres gjeldende i 30 år.

## 8.3 Forslag til endelig balanse og kapitalstruktur for Flytoget

På bakgrunn av omtalen i kap. 8.1 og 8.2 foreslår Samferdselsdepartementet en endelig balanse for Flytoget, jf tabell 8.1.

Tabell 8.1: Balanse for Flytoget AS pr. 1.1.2000

		i 1 000 kroner	
<b>EIENDELER</b>		<b>EGENKAPITAL OG GJELD</b>	
Utsatt skattefordel	273	Innskutt egenkapital	670 000
Andre rettigheter	424 000	Opptjent egenkapital	-350
Sum immatrielle eiendeler	424 273	Sum egenkapital	669 650
Varige driftsmidler	1 247 403	Pensjonsforpliktelser	974
Anlegg under utføring	5 000	Sum avsetning forpliktelser	974
Sum varige driftsmidler	1 252 403		
		Rentebærende langsiktig gjeld	1 118 626
Sum anleggsmidler	1 676 676	Sum langsiktig gjeld	1 118 626
Fordringer	48 575	Leverandør gjeld	12 000
Sum fordringer	48 575	Skyldig off. avgifter mv.	9 000
		Annen kortsiktig gjeld	15 000
Betalingsmidler	100 000	Sum kortsiktig gjeld	36 000
Sum omløpsmidler	148 575		
Sum eiendeler	1 825 250	Sum egenkapital og gjeld	1 825 250

Fordelingen av varige driftsmidler mellom infrastruktur og Flytoget er basert på den fordeling NSB Gardermobanen AS har gjennomført av de bokførte verdier. I tillegg er det lagt til grunn at flytogterminalen ved Oslo lufthavn overføres til Jernbaneverket. Flytogterminalen på Oslo S som er bokført til om lag 26 mill. kr er i balansen over henført til Flytoget og er i sin helhet finansiert med gjeld. Ved en overføring/salg av denne terminalen til NSB vil tilsvarende beløp av gjelden bli nedbetalt.

Det er lagt til grunn at Flytoget vil ha behov for en likvidbeholdning på omlag 10 pst. av omsetningen, dvs. 50 mill. kr. I tillegg tilføres Flytoget 50 mill. kr som en likviditetsreserve til dekning av eventuelle krav når selskapet er direkte part i saken. Ekstralikviditeten er i sin helhet foreslått finansiert med rentebærende langsiktig lån som kan nedbetales når forholdene er nærmere avklart. Selskapets likviditetsbeholdning blir etter dette på 100 mill. kr.

Engangsbetaling for prioritet, men ikke eksklusiv kjørerett ved tildeling av sporkapasitet på Gardermobanen, er balanseført som en immateriell rettighet. Rettigheten vil måtte avskrives planmessig over den perioden prioritetsrettigheten gjelder. Det er lagt til grunn at engangsbetalingen 424 mill. kr finansieres med 40 pst. egenkapital og 60 pst. gjeld.

Foreslått egenkapital er på 670 mill. kr og medfører et behov for egenkapitaltilførsel på 669,5 mill. kr. Egenkapitalandelen i forhold til bokført total kapital utgjør 37 pst. Ekstralikviditeten på 50 mill. kr og flytogterminalen på Oslo S bokført til om lag 26 mill. kr, er i sin helhet finansiert med lån fra staten. Den bokførte egenkapitalandel for den ordinære flytogdriften er etter dette på om lag 40 pst.

Av egenkapitalen på 670 mill. kr er det lagt til grunn at 570 mill. kr er overkurs slik at aksjekapitalen ikke angripes av underskudd de første driftsårene. Selskapet vil etter dette ha en aksjekapital pålydende 100 mill. kr.

Resultatprognosen for perioden 2000-2010 viser at selskapet, blant annet på grunn av høye regnskapsmessige avskrivninger, vil ha negative driftsresultater fram til 2005. I tillegg medfører renteutgifter at selskapet vil ha negativt årsresultat noe lenger. Fra 2007 vil selskapet både ha positivt driftsresultat og årsresultat. Underskuddene gjør at selskapet tærer på egenkapitalen frem til den når sitt laveste nivå i 2006. På dette tidspunktet vil aksjekapitalen fortsatt være i behold. Likviditeten vil imidlertid bedres betydelig mot slutten av perioden, noe som gjør at gjelden ved utgangen av 2010 er omlag halvert i forhold til utgangspunktet i 2000.

I forhold til det som er lagt til grunn i verdivurderingen, er det et misforhold mellom regnskapsmessige resultater og kontantstrømmer. Dette skyldes i første rekke de regnskapsmessige avskrivningene. Togsettene avskrives lineært over 15 år, mens reinvesteringshorisonten (levetid) i verdivurderingen er satt til 20 år.

NSB-konsernets konsulent Orkla Finans har påpekt en mulig demotivasjonsfaktor ved regnskapsmessige underskudd. Det forhold at resultater avviker negativt i forhold til kontantstrømmer er relativt vanlig i nystartede virksomheter, spesielt med store investeringer og av den grunn høye regnskapsmessige avskrivninger. Etter Samferdselsdepartementets vurdering bør en således ikke overvurdere en eventuell demotivasjonsfaktor. Tross alt er det tale om relativt begrensede underskudd. Det kan snarere vinkles positivt når

det er antatt at Flytoget vil gå med regnskapsmessig underskudd de første årene og resultatet eventuelt blir bedre enn forventet.

Aksjeloven inneholder krav om forsvarlig egenkapital i forhold til den virksomhet som drives. Selskapets styre har også et særlig ansvar for å påse at dette kravet er oppfylt. I forhold til forsvarlighetskravet i aksjeloven, er lav eller negativ bokført egenkapital uproblematisk så lenge det er merverdier i behold som forventes å materialisere seg i regnskapet.

## 9 Budsjettmessige konsekvenser

NSB Gardermobanen AS har totalt trukket opp statlige lån på 7 636 mill. kr. Dette fordeler seg med 6 042 og 1 594 mill. kr på henholdsvis ordinære og ansvarlige lån. Medregnet underskudd i 1998 og 1999 på henholdsvis 139 og 1 196 mill. kr (hvorav 734,4 mill. kr gjelder ekstraordinære nedskrivninger, jf. omtale i kap. 2.6) og en akkumulert rentesaldo på 1 064 mill. kr, innebærer den foreslåtte åpningsbalansen og kapitalstrukturen for Flytoget at det er nødvendig å bevilge et samlet tilskudd til avskrivning av lån på 6 711,5 mill. kr og en egenkapital på 669,5 mill. kr. Det er lagt opp til at Flytogets egenkapital skytes inn av morselskapet NSB som eier av Flytoget. Samferdselsdepartementet legger opp til at virkningen av de foreslåtte endringene skal være som om de skjedde fra 1. januar 2000.

NSB Gardermobanen AS har før årsskiftet 1999/2000 trukket opp en lånerammen for å kunne dekke resterende investeringsutgifter. Samferdselsdepartementet legger opp til at likvide midler til dekking av Gardermobanens kortsiktige gjeld overføres til Jernbaneverket. Pr. regnskapsavlegging 1. januar 2000 utgjør den kortsiktige gjelden 209,1 mill. kr. I tillegg er det pr. samme dato beregnet at de gjenstående arbeider knyttet til infrastrukturen utgjør om lag 101,4 mill. kr, herunder 2 mill. kr for gjenstående arbeider på flytogterminalen ved Oslo lufthavn. Til sammen utgjør dette pr. 1. januar 2000 utestående krav for arbeider på infrastrukturen 310,5 mill. kr.

Oppgjør og nedbetalingen av utestående gjeld skjer fortløpende og det er derfor knyttet stor usikkerhet til det eksakte tallet for gjenstående gjeld på det tidspunktet Gardermobanen fysisk sett blir overført til Jernbaneverket. Samferdselsdepartementet legger opp til at gjenstående midler til dette formålet ved overføringstidspunktet inntektsføres på kap. 4350, (ny) post 08 Til betaling av utestående forpliktelser på Gardermobanen. Budsjetteknisk legges det opp til at posten 0-budsjetteres og at det knyttes en romertallsfullmakt til posten der Jernbaneverket gis fullmakt i 2000 å overskride bevilgningen på kap. 1350, postene 23 Drift og vedlikehold og 30 Investeringer i linjen, tilsvarende regnskapsført beløp på kap. 4350, (ny) post 08 Til betaling av utestående forpliktelser på Gardermobanen. Midlene er øremerkes utgifter knyttet til Gardermobanen og det legges til grunn at evt. ubrukte midler i inneværende år i tråd med Jernbaneverkets generelle fullmakter, kan overføres til senere års budsjetter. På den måten vil utbyggingskostnadene for Gardermobanen, herunder avsetninger til evt. utbetalinger som følge av gitte garantier overfor boligeierne på Hellerud, Godlia og Ellingsrud ivaretas fra Jernbaneverkets side.

Det er videre lagt til grunn at det skal foretas en tilbakebetaling av lån på 200 mill. kr, hvorav 50 mill. kr gjelder NSB Gardermobanen AS' låneopptak for midlertidig finansiering av Jernbaneverkets arbeider på forbindelsessporene mellom Hovedbanen og Gardermobanen, jf. St.prp. nr. 1/Budsjett-innst. S. nr. 13 (1997-98). Midlene inntektsføres på kap. 4352, post 90 Nedbetaling av lån.

Samferdselsdepartementet legger til grunn at betingelsene for Flytogets statslån skal fastsettes etter de samme markedsmessige prinsipper som ved fastsettelse av betingelsene for NSBs statslån. I tråd med det som gjelder for

det øvrige NSB-konsernet legger Samferdselsdepartementet opp til at Flytoget skal finansieres sin framtidige virksomhet i det private lånemarkedet. I tråd med lånevilkårene for NSB-konsernet for øvrig legges det i utgangspunktet opp til at det statlige lånet skal innfris og refinansieres i det private lånemarkedet innen 1.12.2001, dvs. at Flytoget innrømmes en overgangsordning med statlig lånefinansiering på ca. 18 måneder.

## 10 NOU 1999: 28 Gardermoprojektet. Evaluering av planlegging og gjennomføring - Samferdselsdepartementets oppfølging

### 10.1 Innledning

---

Ved kongelig resolusjon 15. mai 1998 oppnevnte Regjeringen en gruppe med mandat til å foreta en bred gjennomgang av utbyggingen av Gardermobanen og Oslo Lufthavn Gardermoen. Evalueringen skulle omfatte både planleggingsfasen og utbyggingsfasen. I mandatet ble det presisert at evalueringen ikke skulle omfatte valget av geografisk lokalisering av hovedflyplass i Østlandsområdet og flyttingen av Forsvarets virksomhet. Hovedpunktene i mandatet ble gjengitt i St.prp. nr. 40 (1997-98).

Evalueringsgruppen overleverte sin utredning til Samferdselsdepartementet 1. september 1999, jf. NOU 1999: 28 som følger dette framlegget som særskilt vedlegg.

Utredningen ble sendt på høring ved Samferdselsdepartementets brev av 29. oktober 1999 med frist for å avgi uttalelse 31. desember 1999. Kopi av departementets høringsbrev samt innkomne uttalelser følger dette framlegget som utrykte vedlegg.

### 10.2 Høringsuttalelsene

---

I det følgende gis en kortfattet redegjørelse for enkelte sentrale temaer som tas opp av høringsinstansene. For en mer detaljert gjennomgang vises til uttalelsene.

De *departementer* som har avgitt uttalelse er bl.a. opptatt av de erfaringer som kan trekkes av Gardermoutbyggingen med tanke på organisering, styring og ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåer og finansiering av store offentlige utbyggingsprosjekter. Videre fokuseres det på de konsekvenser utbyggingen fikk for berørte friluftsområder og landbruksarealer.

Flere av *Samferdselsdepartementets virksomheter* tar opp håndteringen av usikkerhet i store utbyggingsprosjekter, herunder de planforutsetninger om trafikkvekst m.v. som legges inn og bruken av prosjektereserver til dekning av uforutsette kostnader. Videre drøftes bl.a. forholdet til plan- og bygningsloven og håndteringen av utbyggingsprosjekter i forhold til berørte kommuner.

*Andre statlige/statseide virksomheter* omfatter bl.a. Fylkesmannen i Oslo og Akershus og Statens helsetilsyn/Fylkeslegen i Akershus. Fylkesmannen mener at evalueringen i hovedtrekk gir en dekkende omtale av saken. Det burde imidlertid vært lagt mer vekt på læringseffekten av prosjektet mht. forholdet til lokaldemokratiet og og statlige aksjeselskapers samfunnsansvar. Helsetilsynet og Fylkeslegen mener kravene til konsekvensutredninger av så store tiltak som Gardermoutbyggingen bør skjerpes, og at plan- og utbyg-

gingsprosessen ikke tok tilstrekkelig hensyn til helsemessige konsekvenser for befolkningen i området.

Av *berørte kommuner* har Oslo, Eidsvoll, Sørum og Ullensaker kommet med merknader. Akershus fylkeskommune har også avgitt uttalelse. Oslo kommune mener at Samferdselsdepartementet som overordnet forvaltningsmyndighet ikke bidro til å bremse NSB Gardermobanen AS i det kommunen betrakter som overtramp i forhold til berørte bydeler og miljøet i Østmarka. Det anses videre å være en mangel ved evalueringen at den ikke setter søke-lyset på sviktende saksforberedelse, skjønn, kvalitetssikring og eventuelt strafferettslig ansvar hos berørte embetsmenn og styre, ledelse og byggeleder i NSB Gardermobanen AS. Øvrige kommuner trekker fram planprosessen forut for Stortingets utbyggingsvedtak og mener at den var for grovmasket og ikke i tilstrekkelig grad bidro til lokal medvirkning og innflytelse. Akershus fylkeskommune mener at Gardermoutbyggingen viser at det er behov for formaliserte kontaktføra mellom utbygger og de lokale og regionale myndigheter. For øvrig konstaterer fylkeskommunen at både planlegging og gjennomføring av prosjektet har vært basert på vesentlig sviktende grunnlag og manglende forkunnskap vedrørende lokale forhold for tilrettelegging av en flyplass og tilførsel via Gardermobanen, eventuelt andre tilførselsmuligheter.

Av de *organisasjoner i nærings- og arbeidsliv* som har uttalt seg støtter NHO evalueringsgruppens anbefaling om å vurdere nærmere usikkerheten i store utbyggingsprosjekter. NHO ser videre positivt på den kontraktsstrategi som ble fulgt av tiltakshaverne i Gardermoutbyggingen, og anbefaler at dette systemet tilflyter andre utbyggere. LO anfører at de frister som gjaldt for ferdigstilling av prosjektet medførte stort press på bedrifter og ansatte. Prosjektets kontraktsstrategier var i utgangspunktet bra, men det ble imidlertid klart at utbygger ikke hadde full kontroll med underentreprenører og arbeidsforhold hos disse. Det nevnes at selv om det ble lagt vekt på helse, miljø og sikkerhet (HMS), fantes det svakheter ved praktiseringen, bl.a ved underrapportering av ulykker og nestenulykker.

Blant de *interesseorganisasjoner* som har avgitt uttalelse, mener Norsk hovedflyplassforum at evalueringen også burde omfattet lokalisering av hovedflyplassen. Østmarkas venner/Oslomarkas Fiskeadministrasjon/Oslo og Omland Friluftsråd mener evalueringsgruppen ikke har vært bredt nok sammensatt og manglet miljøfaglig kompetanse. De viktigste lærdommer en bør trekke av historien rundt Romeriksporten er at en i forbindelse med framtidige tunnelprosjekter bør stille større krav til planlegging og gjennomføring, herunder må miljøkostnadene innarbeides i prosjektet fra begynnelsen.

*Samferdselsdepartementet* har merket seg høringsinstansenes merknader dels til selve Gardermoprojektet og dels til evalueringsgruppens vurderinger av prosjektet. De anbefalinger og kritiske merknader som framkommer i utredningen og i høringsuttalelsene er av betydning gjennom den læringseffekt det gir for arbeidet med større utbyggingsprosjekter i framtiden. De lærdommer som kan trekkes av Gardermoprojektet vil dermed ha nytte både for departementene og øvrige forvaltningsnivåer ved planleggingen og gjennomføringen av større prosjekter.



### 10.3 Evalueringsgruppens anbefalinger

---

Samferdselsdepartementet vil nedenfor gjøre nærmere rede for evalueringsgruppens anbefalinger, jf. NOU 1999: 28, kap. 26, og departementets oppfølging av disse. For en mer detaljert gjennomgang av resonnementene bak anbefalingene, vises til nevnte kap. 26 og til kap. 25 i NOU'n som omhandler evalueringsgruppens sammenfattede vurdering av Gardermoprojektet.

#### *Organisering Anbefalinger*

Å organisere utbyggingen gjennom aksjeselskaper som er underlagt et privatrettslig regime, fungerte i følge evalueringsgruppen godt i Gardermoutbyggingen. Dette er en organisasjonsform evalueringsgruppen vil tilrå brukt ved framtidige større byggeprosjekter. AS-formen medfører at selskapets ledelse og styre står direkte ansvarlig for resultatet, og dette medfører en større budsjett- og oppfølgingsdisiplin.

For å sikre en overordnet kontroll fra departementets side anbefales det at man etablerer en egen prosjektorganisasjon som er forankret høyt oppe i departementets hierarki.

Erfaringen med bruk av offentlighetsloven for denne type aksjeselskaper er god, og dette bør legges til grunn for senere tilsvarende utbyggingselskaper i det offentlige regi.

#### *Samferdselsdepartementets merknader*

Samferdselsdepartementet er enig med evalueringsgruppen i at aksjeselskap også bør kunne benyttes i framtida ved store utbyggingsprosjekter. Dette er imidlertid avhengig av hvordan prosjektet finansieres. Hovedgrunnen til at Gardermobanen ble organisert i et AS-selskap var at kostnadene ved prosjektet i sin helhet var forutsatt dekket ved brukerbetaling og finansiert ved lån i motsetning til ordinære jernbaneprosjekter som blir dekket ved ordinær bevilgning over statsbudsjettet.

Departementet mener det kan være klare fordeler knyttet til en selskapsorganisering av slike prosjekter, men viser til at evalueringsgruppen også peker på svakheter ved en selskapsorganisering. Dette gjelder bl.a. mulighetene til å gripe inn overfor selskapene, og gråsoner mellom utbyggingsinteresser og forvaltningsoppgaver. Det er viktig å vurdere disse forholdene nærmere før en velger en selskapsorganisering for et utbyggingsprosjekt. Ved bruk av aksjeselskapsformen bør prosjektet for øvrig være klart avgrenset og ha en viss størrelse. Videre bør prosjektet ha klar politisk prioritet når det gjelder framdrift, gjennomføring og finansiering (privat og/eller offentlig), jfr. også at bruk av aksjeselskap medfører en finansiering som ikke får konsekvenser for statsbudsjettets budsjettbalanse.

Uavhengig av organisering bør offentlighetsloven komme til anvendelse så langt som mulig for store prosjekter, så lenge det dreier seg om utbyggingen av statlig infrastruktur og dette ikke berører eventuelle konkurransemessige forhold.

Ut fra det enkelte prosjekts omfang og kompleksitet vil departementet vurdere hvilken intern organisering som er mest hensiktsmessig. For prosjekter av betydelig størrelse og kompleksitet kan det være aktuelt å opprette en egen

prosjektorganisasjon i departementet med forankring på høyt nivå, slik som for Gardermoutbyggingen. Dette er imidlertid avhengig av om det er statlige politiske føringer til prosjektet. Det normale vil fortsatt være at Samferdselsdepartementets underliggende etater er tillagt ansvaret for gjennomføring av samferdselsprosjekter.

Gjennom OPS tar Regjeringen sikte på å prøve ut selskapsformen i utbygging ved større vegprosjekter. Samferdselsdepartementet vil komme tilbake til dette i NTP.

### *Beslutningsprosessen*

#### *Anbefalinger*

Det var stort spillerom for den enkelte tiltakshaver mht. å tolke innholdet i Stortingets vedtak på grunnlag av St.prp. nr. 90 (1991-92) og det ble av de fleste kommunene oppfattet slik at kunnskapsgrunnlaget i hovedplanfasen var for lite detaljert til å kunne gå direkte på reguleringsplanene. Dette problemet burde vært ivaretatt ved å benytte kommunedelplaner som et mellomliggende detaljeringsnivå. Dette ville ha forenklet arbeidet med reguleringsplanene.

Behovet for og effekten av en større detaljeringsgrad på planene før endelig vedtak i Stortinget, kan tilsi en mulig behandlingsprosedyre der Stortinget først gjør et prinsipielt utbyggingsvedtak basert på overordnede planer med kostnadsoverslag med relativt stor usikkerhet og på valg av framlagte alternativer. Deretter får Stortinget det konkrete prosjektet tilbake til ny behandling når planleggingen er kommet til mer detaljert nivå med et tilhørende kostnadsoverslag som har en langt mindre usikkerhet. Da fatter Stortinget et forpliktende utbyggingsvedtak.

Evalueringssgruppen påpeker at det er behov for en annen organisering av beslutningsprosessen for å ivareta intensjonen i lovgivning bak konsekvensutredninger (KU), herunder ivaretagelse av medvirkning og alternativutredning. Evalueringssgruppen beskriver en løsning der KU går parallelt med planprosessen etter PBL hele veien, og påpeker at dette ikke nødvendigvis medføre en vesentlig lenger planleggingsperiode.

Evalueringssgruppen viser ellers til gode erfaringer fra utlandet med bruk av uavhengige faglige vurderinger.

#### *Samferdselsdepartementets merknader*

Etter Samferdselsdepartementets vurdering var det plankonsept som ble benyttet for Gardermoprojektet, det mest rasjonelle for et prosjekt av denne størrelse hvor mange virksomheter og flere forvaltningsnivåer var involvert. Det er likevel grunn til å vurdere hvordan informasjonen fra ansvarlig departement og tiltakshavere ut til kommuner og andre berørte instanser kan forbedres, slik at det blir klarere hvilke muligheter og begrensninger mht. medvirkning som ligger i de ulike faser i plan- og utbyggingsprosessen.

Når det gjelder KU-bestemmelsene, er disse innrettet på å sikre at hensynet til miljø, naturressurser og samfunn blir utredet som grunnlag for første tillatelse av eksempelvis et utbyggingsprosjekt. I de tilfellene lokalisering avgjøres ved vedtak i Regjering eller Storting, skal KU skje i forkant av dette vedtaket. Behov for mer detaljerte utredninger kan f.eks ivaretas gjennom mil-

jøoppfølgingsprogram, KU på senere plannivå eller gjennom ordinær planlegging etter plan- og bygningsloven.

KU-regelverket er revidert, og legger nå større vekt på at konklusjonene i KU-rapporten følges opp i etterfølgende vedtak og gjennomføring. Regelverket legger nå opp til økt medvirkning fra de berørte, bl.a ved at ansvarlig myndighet må klargjøre hvordan høringsuttalelsene blir innarbeidet i utredningsprogrammet. Bruk av faglig uavhengig ekspertise er omtalt i rundskriv for KU-bestemmelsene. KU er samtidig også koblet tettere til planleggingen etter plan- og bygningsloven.

I 1999 ble det fastsatt at det skal lages en veileder for miljøutredninger etter utredningsinstruksen. Det vil i denne sammenheng være aktuelt å vurdere hvordan man sikrer en best mulig og effektiv utredningsprosess for store utbyggingsprosjekter i statlig regi.

Planlovutvalget har varslet at det vil se på et enhetlig system for KU for både planer og tiltak.

Med hensyn til forslaget om en trinnvis behandling av store utbyggingsprosjekter vil Samferdselsdepartementet vise til at dette nå er hovedregelen ved vedtak og gjennomføring av store samferdselsprosjekter.

### *Håndtering av kriser*

#### *Anbefalinger*

Identifisering av krise og valg av andre handlingsalternativer enn de som ligger i organisasjonens eget handlingsprogram, har en langt høyere terskel enn å fortsette som før. Dette ble klart demonstrert i Gardermobanens håndtering av problemene i Romeriksporten.

Evalueringsgruppens syn er at det bør etableres en funksjon for å håndtere dette, som ikke er bundet av utbyggerens interesser og lojaliteten til dem, men som nettopp belønnes for å stille de kritisk riktige spørsmål og tenke alternativt. Det kan tilknyttes ekspertise og/eller organisere innkommende informasjon slik at dette oppnås.

#### *Samferdselsdepartementets merknader*

Evalueringsgruppen peker på at håndtering av krise består i det minste av to elementer:

- identifisering av krise
- løsning av krise

Videre uttaler evalueringsgruppen at det viktigste for identifiseringen av kriser er uavhengig informasjonsbehandling. Det viktigste for å løse en krise er at det skjer på en avveiet måte, hvor en tar hensyn til en flerhet av berørte målsetninger og interesser. Disse to funksjonene kan holdes adskilt.

Hvis en slik funksjon plasseres i utbyggingsorganisasjonen, må den sikres uavhengighet ved at den plasseres i stab, men sideordnet ledelsen og med full bevegelsesfrihet i organisasjonen. Det vil bli en forsterket controller-funksjon, men forskjellig fra den vanlige, som oftest er knyttet til utbyggingsmålsetningene. Denne funksjonen kan forankres til en ekstern og for prosjektet uavhengig myndighet.

Alternativt kan en beredskapsfunksjon for å håndtere kriser plasseres utenfor utbyggingsorganisasjonen. Det man taper på en ekstern løsning, er nærhet til begivenhetene. Det man vinner, er uavhengighet og nødvendig avstand.

Samferdselsdepartementet vil peke på at valg av organisasjon for identifi- sering og håndtering av kriser må vurderes særskilt for det enkelte prosjekt ved at det må sees i sammenheng med prosjektets størrelse, risikoprofil og organisasjonsform for øvrig. Departementet vil vurdere nærmere evaluerings- gruppens innspill ved gjennomføring av framtidige store samferdselsprojek- ter.

### *Transportøkonomisk forskning og utredning*

#### *Anbefalinger*

Det er evalueringsgruppens syn at kvaliteten på transportøkonomisk fors- kning og utredning bør heves. Gardermoprojektet har vist at det kan være mye å vinne ved å styrke arbeidet med kvantitative analyser av transportvalg, det være seg valg i forbindelse med lange reiser (fly, tog) eller reiser i et nær- område.

#### *Samferdselsdepartementets merknader*

Over Samferdselsdepartementets budsjett bevilges det midler til transportø- konomisk forskning og utvikling over kap. 1301 Forskning og utvikling m.v. Bevilgningene kanaliseres delvis gjennom Norges forskningsråd og delvis som prosjekter direkte initiert av departementet. Samferdselsdepartementet har gjennom 1990-tallet bl.a. hatt et kontinuerlig arbeid for å styrke kunnska- pen om analyser av transportmiddelvalg.

Det bemerkes at erfaringer fra denne typen undersøkelser viser at det ofte er vanskelig å framskaffe tilfredsstillende standardisert datamateriale/statis- tikk innenfor transportfeltet. Det er derfor viktig at evalueringsgruppens anbe- faling om ytterligere satsing på dette området ses i sammenheng med satsing på offentlig statistikk mer generelt.

For øvrig kan nevnes at Samferdselsdepartementet har bevilget støtte til et prosjekt for evaluering av beredskapsplan for kollektivtransporten. Prosjektet ble igangsatt i 1999 og gjennomføres i regi av Kollektivforum Gardermoen.

### *Produksjon og prising av tjenester som utnytter faste anlegg*

#### *Anbefalinger*

Det er evalueringsgruppens syn at det bør utredes hvordan en bør organisere produksjon og prising av tjenester som utnytter faste anlegg. Eksempler på slike faste anlegg/tjenester er: kjørevei/togdrift, telenett/telefonering, vei/ bilkjøring, sykehus/operasjoner og pleie, kraftlinjer/kraftproduksjon, post- og bankterminaler/post- og bankbruk. En utredningsoppgave vil være å klar- legge vilkårene og reguleringsoppgavene for at en privat og bedriftsøkon- omisk drift kan gi en samfunnsøkonomisk optimal ressursbruk.

### *Samferdselsdepartementets merknader*

Samferdselsdepartementet har fått utført et stort antall forskningsprosjekt og utredninger av problemstillinger rundt prising og organisering/styring i de ulike transportsektorene. Senest i 1999 ble det gjennomført utredninger knyttet til marginalkostnader i transportsektoren generelt og for jernbanens kjørevegsavgift spesielt. I 1999 ble det også vurdert spørsmål knyttet til organisering av Statens vegvesens produksjonsvirksomhet.

Når det spesielt gjelder jernbanesektoren kan det nevnes at kjørevegsavgift for bruken av infrastrukturen ble innført i 1990. Ideen bak utformingen av kjørevegsavgiften på jernbane er at avgiften skal settes slik at utnyttelsen av jernbanens infrastruktur blir optimalt ut fra det som vurderes som en best mulig samfunnsøkonomisk ressursbruk. Dagens kjørevegsavgift for jernbanetransport er basert på prinsippet om at denne skal dekke de marginalkostnadene togtransporten påfører samfunnet, herunder eksterne kostnader som miljøkostnader, ulykkeskostnader etc. I og med at konkurrerende transportformer ikke betaler sine kostnader fullt ut, er kjørevegsavgiften for jernbane justert i forhold til dette. I dag er ofte prisen som settes på på f.eks. inngrep i og utslipp til natur i sterk grad varierende mellom sektorer, ofte avhengig av de ulike forsknings- og utredningsinstitusjonene egne vurderinger av prisen på de eksterne virkningene. Det kan derfor være grunn til å vurdere å få fastsatt nasjonale standarder for prisen på disse kostnadene, dvs. standarder CO<sub>2</sub>-utslipp, kø, tid etc. Også på de andre samferdselsområdene er det gjort nøye vurderinger av organisasjonen.

### *Kvalitetssikring av store offentlige prosjekter og håndtering av usikkerhet*

#### *Anbefalinger*

Det er evalueringsgruppens syn at det bør opprettes en gruppe i Finansdepartementet eller lagt rett under statsministerens kontor som kan spille den rollen som ØKAN (Ekspertgruppen for økonomisk analyse) spilte i Gardermoprojektet. Gruppen bør ha til oppgave å arbeide med å utvikle kalkulasjonsmetoder og analyseopplegg som kan brukes av utbyggere av store prosjekter, for eksempel definert til å være prosjekter med en investeringsramme på 500 millioner kroner eller mer. Utføringen av kvalitetssikringsarbeidet bør nødvendigvis ikke skje av gruppen i statsforvaltningen. Slikt arbeid bør også kunne settes ut på anbud i konsulentmarkedet.

Evalueringsgruppen vil anbefale at det foretas en grundig empirisk undersøkelse av håndteringen av usikkerheten i store offentlige prosjekter. En bør spesielt se på bruken av usikkerhetsposter og prosjektreserver i kalkylene som er blitt lagt frem, og om det eksisterer tilfeller der disse postene *ikke* er blitt benyttet. Ut fra observasjoner av tidligere planlagte og gjennomførte prosjekter bør en prøve å anslå forventete verdier og medianverdier i fordelingen av kostnader og inntekter. Disse anslagene bør sammenliknes med de avsetninger til dekning av usikkerhet som er gjort i prosjektenes budsjetter.

Den mulighet at det kan oppstå strategisk budsjettering, og hvor planleggere og utbyggere kan ha egeninteresser i utformingen og omfanget av prosjektene, gjør at det kan være behov for en spesiell kvalitetssikring og regulering av de ansvarlige for prosjektene. Behovet for en styrking av denne reguleringsvirksomheten knyttet til store offentlige prosjekter i den offentlige for-

valtningen bør utredes nærmere, og det bør også utredes hvem som eventuelt skal stå for kvalitetsikringen og reguleringen, for eksempel et plan- og reguleringskontor i Finansdepartementet, eller et kontor lagt rett under Statsministerens kontor eller Konkurransetilsynet.

#### *Samferdselsdepartementets merknader*

I St.prp. nr. 1 (1999-2000) Gul bok, kap. 7.4 er det redegjort for arbeidet med å forbedre styringen av statlige investeringer. Det er pekt på at statens apparat for prosjektstyring må profesjonaliseres, noe som innebærer organisatoriske tilpasninger, kompetanseoppbygging og regelendringer. Det er lagt opp til at det skal foretas en ekstern kvalitetssikring av alle investeringer med en kostnadsramme over 500 mill. kr. Kostnadsrammen skal også inneholde en usikkerhetsavsetning til dekning av uforutsette kostnader. Usikkerhetsavsetningen skal ikke brukes til programutvidelser. I den grad en ønsker å ta høyde for mulige programutvidelser som det ikke er mulig å spesifisere i forprosjektet, må det innarbeides en særskilt avsetning til dette. Dette opplegget vil i stor grad være i tråd med Evalueringsgruppens anbefalinger.

Det er lagt til grunn at kvalitetssikringen også skal gå inn på andre viktige forutsetninger for å sikre god gjennomføring og oppfølging av det enkelte prosjekt. Det vil bli arbeidet videre med ytterligere tiltak for å styrke styringen med statlige investeringer, og evalueringsgruppens anbefalinger vil bli vurdert i det videre arbeidet. I lys av erfaringene med det opplegg som er valgt for ekstern kvalitetssikring, vil det også være naturlig å vurdere behovet for en styrking av styringen og oppfølgingen av store offentlige prosjekter.

#### *Forhold ved utbyggingsprosessen*

##### *Anbefalinger*

Tiltakshaverne i Gardermoutbyggingen samarbeidet tett med fagorganisasjonene om kontraktsutforming og informasjon til markedet om de kontrakter som etter hvert skulle utlyses. Evalueringsgruppen vil tilrå at man følger det samme mønster ved fremtidige større statlige utbyggingsprosjekter. Evalueringsgruppen vil anbefale at man ved kontraktsutformingen i størst mulig grad holder seg til kjente standarder uten for mange avvik, ut fra at kontraktsinnholdet skal være kjent og forstått av den annen part, og tjene som et arbeidsdokument gjennom byggefasen.

Evalueringsgruppen vil også anbefale for framtidig prosjektstyring at Oslo Lufthavn AS ordning for økonomirapportering vurderes nøye, ved at det kanskje kan være grunn til å følge denne også på andre områder enn økonomi. Ordningen innebærer at det innsamlede tallmateriale fra utbyggingsavdelingens forskjellige kontraktsarbeider blir vurdert og analysert av en kompetent enhet i stab.

#### *Samferdselsdepartementets merknader*

Samferdselsdepartementet mener at det på bakgrunn av erfaringene med Gardermoutbyggingen kan være grunn til å vurdere rapporteringen i forbindelse med store investeringsprosjekter uavhengig av hvordan selve utbyggingen er organisert, både på økonomiområdet og andre områder. Dette gjelder både

internt i utbyggingsorganisasjonen og når det gjelder nødvendig rapportering til departementet. Hvordan rapporteringen skal foregå og hvordan innsamlet materiale skal bearbeides, herunder evalueringsgruppens forslag om en kompetent stabsenhet, må vurderes nærmere.

### *Mangler ved lovverket*

#### *Anbefalinger*

Evalueringsgruppen mener at Gardermouthbyggingen har avdekket visse mangler ved det eksisterende lovverk:

For det første er det blitt avdekket at *plan- og bygningsloven* ikke er innrettet på prosjekter av denne størrelsesorden. Grepene som her ble tatt med en hovedplanutredning, mangler hjemmel i Plan- og bygningsloven.

Det var underveis mye forvirring og uenighet med hensyn til hvor langt *kommunehelsetjenesteloven* gir kompetanse til å gripe inn i byggesaker, jf. f. eks. krav om konsekvensutredning med hjemmel i lovens § 4a-5 og pålegg om tetting av Romeriksporten med hjemmel i § 4a-8.

For så vidt angår *forurensningsloven* er det påpekt at loven mangler et regelverk for koordinering mellom de forskjellige instanser som har myndighet etter loven, SFT, Fylkesmannen og kommunene.

I forbindelse med Romeriksporten reiste det seg spørsmål om *vassdragsloven* hjemler inngripen ved innlekkasjer i tunneler. Så vidt evalueringsgruppen forstår er dette spørsmål nå under utredning.

### *Samferdselsdepartementets merknader*

Plan- og bygningsloven er nå under revisjon gjennom en prosess som gjennomføres av Planlovutvalget. Utvalget vil se på mulige modeller for utredning og beslutning av store tiltak i statlig regi. Evalueringsgruppens merknader vil bli lagt fram for Planlovutvalget gjennom Samferdselsdepartementets representant i utvalgets referansegruppe.

Planlovutvalget har også et vidt mandat til å vurdere hvordan forskjellige sektorlover kan tilpasses planprosessene etter plan- og bygningsloven på en bedre måte. Dette gjelder også kommunehelsetjenesteloven og forurensningsloven.

Når det gjelder vassdragsloven vises til Ot. prp. nr. 39 (1998-99) Om lov om vassdrag og grunnvann (vannressurssloven). Lovframlegget ligger våren 2000 til behandling i Stortinget.

I det nye forslaget til vannressursslov § 45 er det foreslått konsesjonspliktregler for rådighet over eller påvirkning av grunnvann.

### *Mekanismer for å sikre at standarder og krav til flystøy overholdes*

#### *Anbefalinger*

Luftfartsverket har en spesielt sentral posisjon i forhold til støyproblematikken knyttet til Gardermoen. Staten forvalter lovverket (luftfartsloven) og de forskrifter og retningslinjer som følger av denne og legger premissene for beregningen av støysonene. I tillegg er det Oslo Lufthavn AS (heleiet av Luftfartsverket) som har ansvaret for oppfølgingen av den faktiske flystøy. Følge-

lig er det også Luftfartsverket som har hånd om hvilke justeringer og tiltak som skal gjøres. De berørte parter har liten innflytelse på disse realitetene og det er åpenbart en viss uklarhet rundt de forskjellige aktørenes roller. Her burde andre myndighetsorganer som Miljøverndepartementet/SFT få en mer sentral posisjon slik at ikke ett fagmiljø alene forvalter både premisser og oppfølging.

#### *Samferdselsdepartementets merknader*

Forskrift om inn- og utflygingstraséer for Oslo Lufthavn AS ble fastsatt etter en omfattende offentlig prosess med sikte på å skulle oppnå en tilfredsstillende avveining mellom hensynet til trafikkavvikling og hensynet til miljø. Hensynet til sikkerhet ble ansett som absolutt. Flystøysonene ble beregnet med bakgrunn i traséforskriftens bestemmelser og retningslinjer gitt i Miljøverndepartementets rundskriv T-22/84. I forbindelse med at Samferdselsdepartementet fastsatte ovennevnte forskrift 16. desember 1997, ble det bestemt at det om lag to år etter åpningen av Gardermoen skal foretas en grundig evaluering av konsekvensene av forskriften.

Luftfartsverkets myndighets- og tilsynsoppgaver ble fra 1. januar 2000 skilt ut og lagt til et nyopprettet forvaltningsorgan, Luftfartstilsynet. Dette forvaltningsorganet er underlagt Samferdselsdepartementet, og vil utøve tilsyn med Luftfartsverket og andre operatører i luftfartssystemet. Det vil således være Luftfartstilsynet som vil ha ansvaret for å påse at Luftfartsverket etterlever traséforskriften samt har ansvaret for å gjennomføre evalueringen av denne. Det vil bli lagt opp til at berørte instanser deltar i evalueringsarbeidet.

Samferdselsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om NSB Gardermobanen AS og oppfølging av NOU 1999: 28 Gardermoprojektet. Evaluering av planlegging og gjennomføring og om endringer av bevilgninger på statsbudsjettet for 2000 under kap. 1350, 1352, 1353, 4350 og 4352.

---

**Vi HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r:

Stortinget blir bedt om å gjøre endringer på statsbudsjettet for 2000 i samsvarende med et framlagt forslag.

Tilråding fra Samferdselsdepartementet ligger ved.



## Forslag til vedtak om endringer i statsbudsjettet for 2000

### I.

#### Utgifter:

Kap.	Post	Formål	Kroner
1350		Jernbaneverket (jf. kap. 4350)	
	25 (ny)	Drift og vedlikehold av Gardermobanen, <i>kan overføres</i>	81 000 000
1352		NSB Gardermobanen AS	
	71 (ny)	Tilskudd til avskrivning av lån	5 787 284 677
	72 (ny)	Tilskudd til avskrivning av ansvarlig lån	924 500 000
1353		NSB BA	
	90	Egenkapital	669 500 000

#### Inntekter:

Kap.	Post	Formål	Kroner
4350		Jernbaneverket (jf. kap. 1350)	
	07 (ny)	Betaling for bruk av Gardermobanen	81 000 000
	08 (ny)	Til betaling av utestående forpliktelser på Gardermobanen	0
4352		NSB Gardermobanen AS	
	90	Nedbetaling av lån	200 000 000
	92 (ny)	Avskrivning av lån	5 787 284 677
	93 (ny)	Avskrivning av ansvarlig lån	1 594 000 000

### II

Stortinget samtykker i at:

1. Jernbaneverket overtar NSB Gardermobanen AS' infrastruktur, herunder flytogterminalen ved Oslo lufthavn, Gardermoen.
2. Staten v/Jernbaneverket overtar fra NSB Gardermobanen AS alle forpliktelser knyttet til infrastrukturen og Romeriksporten, herunder ansvaret for eksisterende og eventuelle framtidige skader som oppstår på boligeiendommer som følge av arbeidet med Romeriksporten i samsvar med den garantierklæring som berørte boligeiere er tilbudt.
3. NSB Gardermobanen AS overfører likvider til staten v/Jernbaneverket for å dekke kortsiktig gjeld og gjenstående arbeider knyttet til infrastrukturen.
4. Jernbaneverket kan overskride bevilgningen for 2000 på kap. 1350, postene 23 Drift og vedlikehold og 30 Investeringer i linjen, tilsvarende regn-

**skapsførte merinntekter på kap. 4350, post 08 Til betaling av utestående forpliktelser på Gardermobanen.**

---

---