



Riksrevisjonen

Dokument nr. 3:10 (2003–2004)

Riksrevisjonens undersøkelse
om Samferdselsdepartementets og
Jerbaneverkets styring av BaneTele AS
og departementets saksbehandling
av statslånet til selskapet

Dokument nr. 3:10

(2003–2004)

**Riksrevisjonens undersøkelse om
Samferdselsdepartementets og Jernbaneverkets styring
av BaneTele AS og departementets saksbehandling av
statslånet til selskapet**

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:10 (2003–2004) Riksrevisjonens undersøkelse om Samferdselsdepartementets og Jernbaneverkets styring av BaneTele AS og departementets saksbehandling av statslånet til selskapet.

Riksrevisjonen, 29. april 2004.

For riksrevisorkollegiet

Bjarne Mørk-Eidem
riksrevisor

Innhold

	Side
1 Innledning	1
2 Oppsummering av undersøkelsen	2
2.1 Oppkjøpet av Enitel og behandlingen av statslånet	2
2.2 BaneTele AS som sektorpolitisk virkemiddel	3
2.3 Konkurranselikhhet	4
3 Samferdselsdepartementets kommentarer	5
4 Riksrevisjonens bemerkninger	8
5 Samferdselsdepartementets svar	9
6 Riksrevisjonens uttalelse	10
Vedlegg: Rapport	13

Samferdselsdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse om Samferdselsdepartementets og Jernbaneverkets styring av BaneTele AS og departementets saksbehandling av statslånet til selskapet

1 INNLEDNING

På bakgrunn av St.prp. nr. 80 (2000–2001) og Innst. S. nr. 274 (2000–2001) gav Stortinget 7. juni 2001 Jernbaneverket fullmakt til å etablere aksjeselskapet BaneTele AS med virkning fra 1. juli 2001. Stortinget vedtok videre at jernbanedirektøren skulle utgjøre selskapets generalforsamling. Formålet med selskapsetableringen var å realisere de potensielle merverdier som ligger i kommersiell utnyttelse av over-skuddskapasiteten i Jernbaneverkets føringsvei og fiberkabelnett. Det var således lagt til grunn at Jernbaneverket skulle opptre både som eier av BaneTele AS og som eier og forvalter av jernbaneinfrastrukturen. Jernbaneverket er et forvaltningsorgan under Samferdselsdepartementet, og således hadde Samferdselsdepartementet en rolle som både overordnet jernbanemyndighet og overordnet eiermyndighet. Videre skulle departementet forvalte statens interesser i forbindelse med statslånet til BaneTele AS.

Riksrevisjonens undersøkelse ble igangsatt på bakgrunn av Stortingets vedtak av 17. juni 2003, og Riksrevisjonen har i samsvar med vedtakene undersøkt

- 1 Samferdselsdepartementets saksbehandling av statslånet til BaneTele AS med utgangspunkt i Stortingets vedtak og forutsetninger på etableringstidspunktet for selskapet og hensynet til statens helhetlige interesser
- 2 om organisasjonsmodellen som ble valgt for styringen av Bane Tele AS, tilknytningen til Jernbaneverket mv. åpnet for uheldige beslutningsprosesser i Bane Tele AS og i krysningpunktene mellom selskapet og dets eier

Bakgrunnen for Stortingets vedtak var at kontroll- og konstitusjonskomiteen 23. januar 2003 mottok en henvendelse fra tidligere administrerende direktør i BaneTele AS, hvor det ble «*anmodet om at kontroll- og konstitusjonskomiteen iverksatte granskning av Samferdselsdepartementets behandling av arbeidet med finansieringen av BaneTele AS og av GSM-R-saken*». Kontroll- og konstitusjonskomiteen behandlet henvendelsen som en egen sak til Stortinget. Komiteens innstilling, Innst. S. nr. 249 (2002–2003), forelå 10. juni 2003 og ble behandlet i Stortinget 17. juni 2003.

I St.prp. nr. 80 (2000–2001) Omdanning av BaneTele til aksjeselskap og Innst. S. nr. 274 (2000–2001) ble det lagt sterk vekt på å skille mellom Jernbaneverkets forvaltningsvirksomhet og den kommersielle virksomheten i BaneTele AS. Selskapet skulle være en forretningsmessig og fullt ut konkurransutsatt virksomhet som ikke skulle brukes som sektorpolitisk virkemiddel. I proposisjonen ble det, gjennom føringer for fordelingen av eierskapet til infrastrukturen og for avtaler mellom Jernbaneverket og BaneTele AS, videre lagt vekt på å etablere et grensesnitt mellom Jernbaneverket og BaneTele AS som skulle sikre jernbanens behov for sikker og effektiv togframføring. Samferdselskomiteen la vekt på at Jernbaneverket skulle beholde kontrollen over all infrastruktur og forhold som er kritiske for jernbanens egen virksomhet. Eierskapet i BaneTele AS skulle forvaltes av Jernbaneverket, og i stortingsframlegget er dette begrunnet med at jernbanens interesser i konfliktsituasjoner skal prioriteres foran den kommersielle utnyttelsen av fiberkabelanleggene. Videre kommer det i St.prp. nr. 80 (2000–2001) fram at BaneTele AS skulle ha like konkurransevilkår som konkurrerende virksomheter, og dette innebærer at selskapet på alle måter skulle underlegges de samme rammevilkårene som tilsvarende private virksomheter. Jernbaneverket og Samferdselsdepartementet skulle således opptre slik rasjonelle private eiere og investorer ville gjort.

Ved Stortingets behandling av St.prp. nr. 80 (2000–2001), jf. Innst. S. nr. 274 (2000–2001), ble det bevilget 196 mill. kroner over kapittel 1350 post 91 til et statslån til BaneTele AS. Lånet fikk en løpetid på ett år. Det ble forutsatt at lånet skulle gis på markedsmessige vilkår, og det ble lagt opp til at statslånet skulle erstattes av låneopptak i markedet. Departementet la videre til grunn at BaneTele AS skulle finansiere sin framtidige virksomhet på vanlige vilkår i det private kapitalmarkedet. Samtidig gav Stortinget fullmakt til Kongen til å fastsette de endelige bevilgningene til egenkapital og lån for selskapet. Ved kongelig resolusjon av 15. februar 2002 ble bevilgningen til lån til BaneTele AS fastsatt til 209,5 mill. kroner.

Riksrevisjonens rapport fra undersøkelsen følger som trykt vedlegg. Rapporten ble oversendt Samferdselsdepartementet 22. januar 2004. Departemen-

ter har i brev av 17. februar 2004 avgitt uttalelse til de forholdene som er tatt opp i rapporten. Mottatte merknader til rapportens faktadel er i det vesentlige tatt hensyn til og innarbeidet i rapporten. Departementets merknader til rapporten er gjengitt i punkt 3.

2 OPPSUMMERING AV UNDERSØKELSEN

Undersøkelsen er i hovedsak basert på informasjon fra dokumenter innhentet fra Samferdselsdepartementet, Jernbaneverket og BaneTele AS. Dokumentanalysen omfatter i hovedsak stortingsdokumenter, brev, avtaler og protokoller fra styremøter i BaneTele AS, jf. vedlegg 2 til rapporten. Det er videre supplert med opplysninger fra intervjuer med Samferdselsdepartementet, Jernbaneverket og BaneTele AS.

2.1 Oppkjøpet av Enitel og behandlingen av statslånet

Undersøkelsen viser at forretningsmessige og forvaltningsmessige beslutninger ble blandet sammen som følge av at BaneTele AS kjøpte Enitels bredbåndsvirksomhet i september 2001. De etterfølgende spørsmålene om totalfinansiering og konvertering av statslånet tydeliggjorde denne sammenblandingen. BaneTele AS finansierte kjøpet med 200 mill. kroner ved lån i det private kredittmarkedet og 100 mill. kroner av egne midler, og administrasjonen i BaneTele AS gav uttrykk for at denne finansieringen var forsvarlig. Undersøkelsen viser imidlertid at BaneTele AS ikke kunne innfri statslånet innenfor de fastsatte tidsfrister uten å måtte selge vesentlige deler av den fiberkapasiteten som selskapet hadde rettigheter til etter oppkjøpet. I forbindelse med oppkjøpet anbefalte administrasjonen i BaneTele AS at styret skulle be departementet om å konvertere statslånet til egenkapital eller ansvarlig lån. Gjennom oppkjøpet av Enitels bredbåndsvirksomhet gjorde BaneTele AS seg i praksis økonomisk avhengig av at statslånet ble konvertert innenfor den fristen som ble satt av selskapets private bankforbindelse. Jernbanedirektøren ble informert både underveis og i etterkant av oppkjøpet, blant annet om budene som ble lagt inn og hvordan oppkjøpet skulle finansieres. Ifølge jernbanedirektøren var oppkjøpet av Enitel ASA så godt at det ikke kunne være tvil om at en konvertering kunne forsvares. En konvertering krevde imidlertid behandling i Regjeringen og Stortinget, og BaneTele AS var avhengig både av behandlingens utfall og tidsmessige forløp. Således la oppkjøpet av Enitel grunnlag for de problemene som BaneTele AS senere kom opp i. Ut fra risikoen for at BaneTele AS verken ville få statslånet konvertert eller ville klare å innfri statslånet, er det i undersøkelsen stilt spørsmål ved om finansieringen var forsvarlig. Undersøkelsen viser at BaneTele AS ikke hadde

fått den nødvendige godkjenningen fra Samferdselsdepartementet før avtale om lån i det private kapitalmarkedet ble inngått 5. juni 2002. Selv om lånet var nødvendig for å sikre videre drift, hadde ikke styret i BaneTele AS fullmakt til å inngå låneavtalen. Det naturlige for styret burde i denne situasjonen vært å ta opp saken med eieren for å synliggjøre at det ikke var grunnlag for videre drift uten en avklaring om finansieringen.

Undersøkelsen viser at Samferdselsdepartementet brukte lang tid på avklaringer om konvertering av statslånet. BaneTele AS søkte om konvertering av statslånet i brev av 12. mars 2002. Konverteringsspørsmålet ble imidlertid ikke ferdigbehandlet av Samferdselsdepartementet, men overtatt av Nærings- og handelsdepartementet samtidig som det overtok eierskapet av BaneTele AS 20. desember 2002. Samtidig som spørsmålet om konvertering ble holdt åpent over lang tid, holdt Samferdselsdepartementet fast på alternativer til konvertering som i realiteten var urealistiske. Videre kunne ikke forlengelsen av statslånets løpetid med tre måneder til 30. september 2002 bidra til noen løsning, ettersom det heller ikke innen den nye fristen ville være mulig å forelegge et forslag om konvertering av statslånet eller salg av BaneTele AS for Stortinget.

Søknaden fra BaneTele AS viste at selskapet var avhengig av en rask avklaring om finansieringen av selskapet, og utover våren 2002 ble Samferdselsdepartementet informert av BaneTele AS om at selskapet ville komme i en illikvid situasjon uten forlengelse av statslånet. I undersøkelsen er det framholdt at departementet burde ha forstått at det samme ville være tilfellet dersom selskapet ikke aksepterte tilbudet om lån i det private markedet. Gjennom sin håndtering av søknaden om konvertering av statslånet bidrog departementet til at selskapets finansieringssituasjon var uavklart over lang tid, og dette kan ha forsterket de driftsmessige problemene i BaneTele AS, som ble utløst av Enitel-oppkjøpet. Undersøkelsen viser videre at Jernbaneverket ikke hadde den nødvendige myndighet som eier til å sikre BaneTele AS en helhetlig finansiering etter beslutningen om oppkjøp av bredbåndsvirksomheten til Enitel. Under gitte vilkår ville en økning av egenkapitalen i forbindelse med et slikt oppkjøp kunne foretas innenfor rammene av statsstøttereglene. En privat eier ville i samme situasjon etter all sannsynlighet ha vurdert lønnsomheten av en økning i egenkapitalen som en del av arbeidet med fullfinansiering av selskapet. Samtidig har Samferdselsdepartementet i relasjon til BaneTele AS lagt vekt på i hovedsak å opptre som långiver, og dette medførte at hensynet til statens eierinteresser i selskapet ble relativt mindre vektlagt i Samferdselsdepartementet. I undersøkelsen er det derfor stilt spørsmål ved om Samferdselsdepartementet i tilstrekkelig grad ivaretok statens helhetlige interesser, og om ikke departementet burde tatt en mer aktiv rolle for raskt å få tilstrekke-

lig informasjon til å kunne gjøre en reell vurdering av søknaden om konvertering.

I løpet av sommeren 2002 mottok Samferdselsdepartementet en tiårsplan for BaneTele AS og en verddivurdering av selskapet. Disse opplysningene utgjorde et viktig grunnlag for en skjønnsvurdering av om en konvertering av statslånet kunne forsvares ut fra statsstøttereglene. Departementet foretok imidlertid ikke på noe tidspunkt en realitetsvurdering av om konverteringen kunne gjennomføres uten å bryte med gjeldende statsstøtteregler. Beregninger ut fra tiårsplanen til BaneTele AS viser at selskapet ut fra de gitte forutsetningene, herunder konvertering av statslånet til egenkapital, ville kunne oppfylle avkastningskravet i løpet av få år. En vurdering av konverterings spørsmålet fra departementets side kunne blant annet ha omfattet en drøfting av realismen i beregningene i tiårsplanen.

2.2 BaneTele AS som sektorpolitisk virkemiddel

Undersøkelsen viser at BaneTele AS i praksis fikk status som sektorpolitisk virkemiddel gjennom Jernbaneverkets direkte tildeling av GSM-R-oppgavet¹ til BaneTele AS og ved den måten forholdet mellom Jernbaneverket og BaneTele AS ble håndtert på gjennom Infrastrukturavtalen (se kapittel 4.2.4 i rapporten) og selskapets forretningsplan.

Direkte tildeling av GSM-R-oppgavene

I november 2001 besluttet Jernbaneverket at BaneTele AS skulle ha utbyggings- og operatøransvaret for GSM-R, og i mars 2002 inngikk BaneTele AS og Jernbaneverket en intensjonsavtale om levering av GSM-R-infrastruktur og GSM-R-tjenester. Riksrevisjonens undersøkelse viser imidlertid at utbygging av GSM-R ikke inngår som en del av virksomhetsområdet til BaneTele AS, og en direkte tildeling av utbyggingsoppgavet til BaneTele AS synes å være i strid med anbudsløvgivningen. Ut fra forutsetningene i St.prp. nr. 80 (2000–2001) skulle også et oppdrag om å levere GSM-R-tjenester eventuelt erverves gjennom konkurranse. Samferdselsdepartementets beslutning av 28. oktober 2002 om å overføre GSM-R-konsesjonen fra BaneTele AS til Jernbaneverket, og om at Jernbaneverket deretter skulle iverksette anbudskonkurranse for både utbyggings- og operatøransvaret, synes således solid forankret i Stortingets forutsetninger ved opprettelsen av BaneTele AS.

Undersøkelsen viser at Samferdselsdepartementet ble kjent med Jernbaneverkets beslutning om direkte tildeling av operatør- og utbyggingsansvaret til

BaneTele AS i et møte 6. desember 2001. Direkte tildeling ble allerede i Jernbaneverkets brev til Samferdselsdepartementet av 29. juni 2001 beskrevet som en aktuell løsning. Først 28. oktober 2002 klargjorde Samferdselsdepartementet de begrensningene som gjaldt i forhold til en direkte tildeling av GSM-R-oppgavene til BaneTele AS. Før dette hadde departementet i den skriftlige korrespondansen med Jernbaneverket ingen kritiske innvendinger til den direkte tildelingen, og så sent som 15. oktober 2002 hadde Jernbaneverket fortsatt en forståelse av at BaneTele AS skulle ha operatør- og utbyggingsansvaret. Departementets manglende avklaringer rundt spørsmålet om direkte tildeling i denne perioden kan dermed ha skapt urealistiske forventninger i Jernbaneverket og BaneTele AS om selskapets engasjement i GSM-R-utbyggingen. Undersøkelsen viser at BaneTele AS hadde bundet opp betydelige ressurser i GSM-R-prosjektet, og Samferdselsdepartementets manglende avklaringer kan derfor ha forsterket selskapets finansielle problemer, som ble utløst av Enitel-oppkjøpet.

Forholdet mellom Jernbaneverket og BaneTele AS

Av St.prp. nr. 80 (2000–2001) kommer det fram at Infrastrukturavtalen skal være et sentralt virkemiddel for statens oppfølging av at jernbanens hensyn blir prioritert i forhold til de kommersielle interessene til BaneTele AS. Videre synliggjør undersøkelsen at selskapets forretningsplan er et meget viktig verktøy i styrets arbeid. Undersøkelsen viser imidlertid at Infrastrukturavtalen ikke avgrensner forholdet mellom Jernbaneverket og BaneTele AS til ren kommersiell virksomhet. Det kommer også fram at beskrivelsen av selskapets hovedoppgaver i forretningsplan for 2002 knyttet BaneTele AS til Jernbaneverkets oppgaver. Undersøkelsen viser således at to helt sentrale dokumenter for den operative styringen av BaneTele AS ikke ivaretok forutsetningen om å skille tydelig mellom Jernbaneverkets forvaltningsoppgaver og selskapets forretningsmessige drift. Det går også fram av undersøkelsen at Samferdselsdepartementet var gjort kjent med innholdet i avtalene mellom Jernbaneverket og BaneTele AS og forretningsplanen for BaneTele AS, uten at departementet stilte spørsmål ved de forholdene som kunne antas å være i strid med forutsetningene i St.prp. nr. 80 (2000–2001).

En annen viktig premiss i St.prp. nr. 80 (2000–2001) var at BaneTele AS skulle eie transmisjonsutstyret i hver ende av fiberkablene. Det ble imidlertid ikke drøftet i proposisjonen hvilke konsekvenser dette kunne få for forholdet mellom Jernbaneverket og BaneTele AS. Undersøkelsen viser at Jernbaneverket og dets teleleverandører vil være avhengige av tilgang til utstyr som er eid av BaneTele AS, for å sikre nødvendig kommunikasjon i togdriften. Med dette avhengighetsforholdet er staten stilt slik at den

¹ GSM-R er et lukket mobiltelefonisystem som er spesialutviklet til bruk for jernbanene i Europa, herunder spesielt nødkommunikasjon

enten må garantere for fortsatt drift i BaneTele AS, eller sikre seg bruksretten til det aktuelle utstyret og om nødvendig til kyndig personell i BaneTele AS ved stans i selskapets virksomhet. Dette stiller BaneTele AS i en posisjon med betydelige bindinger til forvaltningen av jernbanedriften.

Forholdet mellom jernbanens interesser og kommersielle interesser i GSM-R-saken

GSM-R er et sikkerhetskritisk system på linje med den etablerte togradioen og signal- og sikringsanleggene, og GSM-R-utbyggingen ble satt på dagsorden for å tilfredsstille viktige krav til sikkerhetskommunikasjon på jernbanen. Det tilligger Jernbaneverket å forvalte sikkerhetskritiske systemer, og det er et sentralt krav at Jernbaneverket har kontroll over disse systemene. Undersøkelsen viser at Jernbaneverket planla å plassere eierskapet til deler av GSM-R-systemet i BaneTele AS, og dette ville være i strid med Stortingets forutsetninger om at Jernbaneverket skal eie sikkerhetskritisk kommunikasjonsutstyr. Selv om Jernbaneverket i sin risikoanalyse av eierskapet til GSM-R og BaneTele AS fastslår at kontrollen blir svakere hvis eierskapet til deler av GSM-R-systemet legges til en annen juridisk person, la Jernbaneverket til grunn at kontrollbehovet i forhold til GSM-R ikke nødvendigvis måtte ivaretas gjennom eierskap. Statens jernbanetilsyn var i sin vurdering av Jernbaneverkets risikoanalyse i brev av 28. juni 2002 og 18. september 2002, ikke avvisende til at Jernbaneverkets kontrollbehov kunne ivaretas gjennom avtaler. Etter forespørsel fra Riksrevisjonen kommer det imidlertid fram at Statens jernbanetilsyn stiller seg kritisk til at Jernbaneverkets kontrollbehov skal ivaretas gjennom avtaler der andre juridiske personer eier sikkerhetskritiske anlegg.

I tillegg til å skulle ivareta sikkerhetsmessige interesser for jernbanen, kan GSM-R også potensielt ha stor kommersiell interesse. Ut fra forutsetningen om at jernbanens interesser skal prioriteres foran de kommersielle interessene, vil de viktigste premisse- ne for en kommersiell utnyttelse av GSM-R være følgende:

- Jernbaneverket skal eie alt sikkerhetskritisk kommunikasjonsutstyr, herunder all GSM-R-infrastruktur og alt GSM-R-utstyr.
- BaneTele AS har en fortrinnsrett til kommersiell utnyttelse av overskuddskapasiteten i Jernbaneverkets teleinfrastruktur, herunder GSM-R.
- Dersom BaneTele AS skal utnytte overskuddskapasiteten kommersielt, må de aktuelle anleggene føres inn under Infrastrukturavtalen ved at BaneTele AS betaler en forholdsmessig andel av utbyggingskostnadene. Det er utnyttelsen av overskuddskapasiteten som gir grunnlag for synergier mellom jernbaneformål og kommersielle formål.

- I forhold til utbygging av GSM-R og leveranse av GSM-R-tjenester må BaneTele AS operere i konkurranse med andre aktører.

Undersøkelsen viser at Jernbaneverkets første forslag til forsert utbygging av GSM-R, som ble levert til Samferdselsdepartementet 23. april 2001, bygde på disse premissene. Høsten 2001 signaliserte imidlertid Jernbaneverket at det skulle legges fram et revidert forslag til forsert utbygging, og derfor ble det første forslaget aldri realitetsbehandlet i departementet. En raskere avklaring av de prinsipielle spørsmålene rundt kommersiell utnyttelse av GSM-R kunne ha lagt grunnlag for et samarbeid mellom Jernbaneverket og BaneTele AS om realisering av synergier i GSM-R-utbyggingen innenfor forutsetningene i St.prp. nr. 80 (2000–2001).

2.3 Konkurranselikhet

Undersøkelsen viser at BaneTele AS ble underlagt styringsmessige og økonomiske rammevilkår som i liten grad samsvarer med forutsetningen i St.prp. nr. 80 (2000–2001) om at BaneTele AS på alle måter skulle underlegges de samme rammevilkår som tilsvarende private virksomheter.

I St.prp. nr. 80 (2000–2001) er det lagt til grunn at alle økonomiske forhold mellom staten og BaneTele AS skal baseres på markedsmessige betingelser, og at BaneTele AS skulle ha tilsvarende avtalevilkår som Enitel hadde i sine avtaler med energiverkene. Ut fra dette ble det fastsatt at BaneTele AS skal betale en årlig leie på fire prosent av utbyggingskostnadene for nye anlegg og av bokført verdi av leieretten til anlegg som inngår i åpningsbalansen. Videre var det forutsatt at BaneTele AS ikke skulle betale leie til Jernbaneverket for annet enn de anleggene som BaneTele AS faktisk leide fra Jernbaneverket. I Infrastrukturavtalen og Interimsavtalen er det imidlertid fastsatt regler for leiebetalingsen som er i strid med de ovennevnte forutsetningene. Dette omfatter den omsetningsbaserte leien, grunnlaget for beregning av leien av infrastrukturen, reguleringen av minimumsleie og fastsettelsen av leiebøl- løp i Interimsavtalen. Undersøkelsen viser at den omsetningsbaserte leien ville påføre BaneTele AS betydelige merkostnader i forhold til forutsetningen om at forholdet mellom Jernbaneverket og BaneTele AS skulle bygge på tilsvarende avtalevilkår som i forholdet mellom energiverkene og Enitel. En avkastning på 11,5 prosent (i tråd med avkastningskravet fra eieren) av den opprinnelige egenkapitalen på 224 mill. kroner ville gi et resultat på 25,8 mill. kroner, mens den omsetningsbaserte leien, med en omsetning på 600 mill. kroner, vil utgjøre 30 mill. kroner. I undersøkelsen er det på denne bakgrunn stilt spørsmål ved om kostnadene som følger av den omsetningsbaserte leien, påvirker selskapets muligheter til lønnsom drift på en negativ måte.

Undersøkelsen viser at organisasjonsmodellen medførte tette bånd mellom Jernbaneverket og styret i BaneTele AS. Leder, nestleder og ytterligere ett medlem i styret hadde sentrale posisjoner i Jernbaneverkets ledergruppe, og disse styremedlemmene hadde således et tett samarbeid med jernbanedirektøren i sitt daglige arbeid. Dette må ha gjort det spesielt utfordrende å skille mellom hensynet til Jernbaneverkets interesser og hensynet til selskapet ved utøvelsen av styrevervet. I undersøkelsen er det derfor stilt spørsmål ved om denne styresammensetningen begrenset den reelle muligheten for å styre BaneTele AS kommersielt og uavhengig av jernbanepolitiske forutsetninger. Blant annet hadde ikke selskapets styre den nødvendige friheten og slagkraften til å konfrontere Jernbaneverket som avtalepart med at avtalevilkårene var i strid med forutsetningene i St.prp. nr. 80 (2000–2001). På tross av at avtaleverket fastsetter sentrale rammevilkår for virksomheten i BaneTele AS, ble de viktigste problemene med avtalene ikke realitetsbehandlet i styret i den perioden Jernbaneverket var eier av selskapet. På den andre siden kan den tette koblingen mellom Jernbaneverket og BaneTele AS ha medvirket til den direkte tildelingen av GSM-R, og undersøkelsen har videre dokumentert forhold i Jernbaneverkets saksbehandling, der det kan stilles spørsmål ved saksbehandlers habilitet.

Undersøkelsen viser at Jernbaneverket var avskåret fra å benytte merinntekter fra utbytte i BaneTele AS til ordinære formål, fordi utbyttet skulle brukes til å betale tilbake en tilleggsbevilgning i forbindelse med den såkalte Telenor-avtalen (se kapittel 4.3.3 i rapporten). Samtidig hadde Jernbaneverket gjennom den omsetningsbaserte leien økonomiske interesser av økninger i omfanget til selskapets virksomhet. Det var blant annet en fordel for Jernbaneverket at BaneTele AS kjøpte Enitel-boet og kunne få GSM-R-oppgdraget og andre utbyggingsoppdrag, fordi dette medførte økt omsetning og dermed økte inntekter for Jernbaneverket. Jernbaneverket har en merinntektsfullmakt knyttet til disse leieinntektene, og dette innebar at økt omsetning for BaneTele AS ville bidra positivt til Jernbaneverkets økonomiske handlingsrom. Jernbaneverket hadde således større økonomisk interesse av at selskapets omsetning økte enn at selskapet gikk med overskudd. I undersøkelsen er det på denne bakgrunn stilt spørsmål ved om disse incentivordningene bidro til å svekke Jernbaneverkets oppfølging av rentabiliteten i selskapet.

Undersøkelsen dokumenterer at Jernbaneverket ikke utarbeidet en egen strategi for forvaltningen av eierinteressene i BaneTele AS. En slik strategi kunne ha bidratt til å ivareta målene og forutsetningene for virksomheten. Undersøkelsen viser videre at Samferdselsdepartementet ikke etablerte noen kontrollrutiner og ikke utførte noen spesielle kontrollhandlinger for å sikre at virksomheten ble etablert i

samsvar med Stortingets forutsetninger. Organisasjonsmodellen var i den opprinnelige utformingen relativt kompleks. Dette var blant annet knyttet til at det var flere relasjoner mellom selskapet, eier og overordnet eierdepartement. Disse forholdene var imidlertid kjent på opprettelsestidspunktet, og ut fra prinsippet i St.meld. nr. 22 (2001–2002) om at organiseringen og forvaltningen skal tilpasses virksomhetens egenart, burde denne komplekse organiseringen både i Jernbaneverket og Samferdselsdepartementet ha gitt seg utslag i spesiell oppmerksomhet på styring og oppfølging. Dette kunne bidratt til å forhindre eller redusere de styringsmessige og finansielle problemene som oppstod, og redusert det omfattende merarbeidet som disse problemene har medført, i Samferdselsdepartementet, Jernbaneverket og BaneTele AS.

På bakgrunn av statslånssaken er det i undersøkelsen påpekt at organisasjonsmodellen kan ha medført at BaneTele AS, i et så viktig spørsmål som finansieringen av selskapet, ikke var underlagt en beslutningsstruktur på linje med konkurrentene.

3 SAMFERDSELSDEPARTEMENTETS KOMMENTARER

Generelt viser Samferdselsdepartementet til sitt brev til Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité av 7. mars 2003, der departementet uttalte at utgangspunktet for Samferdselsdepartementets håndtering av BaneTele AS var de forutsetninger og premisser som ble lagt ved Stortingets behandling av St.prp. nr. 80 (2000–2001) og Innst. S. nr. 274 (2000–2001).

Forholdet mellom jernbanens interesser og kommersielle interesser

I Samferdselsdepartementets kommentarer til Riksrevisjonens undersøkelse tar departementet utgangspunkt i at Riksrevisjonen har lagt betydelig vekt på at BaneTele AS på alle måter skulle underlegges de samme rammevilkår som tilsvarende private virksomheter. I denne sammenhengen henviser departementet til at både St.prp. nr. 80 (2000–2001) og samferdselskomiteen i Innst. S. nr. 274 (2000–2001) la vekt på at omdanningen av BaneTele til aksjeselskap skulle skje på jernbanens premisser. Departementet påpeker at det var lagt føringer for utformingen av avtalene mellom Jernbaneverket og BaneTele AS som regulerer grensesnittet mellom partene, slik at jernbanens interesser skal ha førsteprioritet. Generelt sett var det viktig å sikre at omdanningen av BaneTele til aksjeselskap ikke ville få negative konsekvenser for sikkerheten på jernbanen. Samferdselsdepartementet påpeker videre at Stortinget ved behandlingen av St.prp. nr. 80 (2000–2001) og Innst. S. nr. 274 (2000–2001) besluttet at eierskapet i BaneTele AS skulle forvaltes av Jernbaneverket ved at

jernbanedirektøren skulle være selskapets generalforsamling. I stortingsframlegget er dette begrunnet med at jernbanens behov for sikker og effektiv togframføring skal ha absolutt prioritet dersom det skulle oppstå konflikt mellom jernbanens behov og den kommersielle utnyttelsen av fiberkabelanleggene. Dette er et krav som potensielt kan redusere den kommersielle verdien av selskapets rettigheter til kommersiell utnyttelse av Jernbaneverkets fiberkabelanlegg. Samferdselsdepartementet gir uttrykk for at denne ordningen må sees i sammenheng med jernbaneulykken på Åsta 4. januar 2000 og Groth-kommisjonens rapport og anbefalinger etter ulykken, og departementet henviser til St.prp. nr. 76 (2000–2001).

Oppkjøpet av Enitel

Samferdselsdepartementet mener at BaneTele AS' oppkjøp av bredbåndsvirksomheten fra konkursboet i Enitel ASA i utgangspunktet og isolert sett må betraktes som en forretningsmessig beslutning fra selskapets side. Departementet gir uttrykk for at Riksrevisjonens undersøkelse ikke dokumenterer at det ble tillagt betydelige forvaltningsmessige hensyn i dette oppkjøpet. Samtidig understreker departementet at BaneTele AS ikke hadde finansieringen fullt ut på plass, og dermed satte BaneTele AS seg i en situasjon hvor framtidig drift var avhengig av politiske beslutninger i Regjeringen og Stortinget om å fravike forutsetningene for statslånet. Departementet er derfor enig med Riksrevisjonen i at det kan stilles spørsmål ved om finansieringen var forsvarlig. Departementet påpeker at BaneTele AS første gang brukte oppkjøpet som argument overfor Samferdselsdepartementet ved søknad om forlengelse av statslånet i selskapets brev av 22. mai 2002.

Samferdselsdepartementets behandling av statslånet

Når det gjelder bruken av tiårsplanen til BaneTele AS som grunnlag for en vurdering av selskapets søknad om konvertering, framholder departementet at det kritiske punktet er knyttet til forutsetningene for beregningene i tiårsplanen og hvilken usikkerhet som var knyttet til beregningene. Etter Samferdselsdepartementets oppfatning ble det ikke redegjort for dette i Jernbaneverkets brev av 30. august 2002, og departementet viser til at beregningene antyder muligheter for en betydelig «nedside» i forhold til framtidig inntjening i selskapet. Departementet påpeker videre at en skjønnsvurdering av om konvertering av statslånet impliserer statsstøtte, ikke er et tilstrekkelig grunnlag for Samferdselsdepartementet til å ta stilling til en slik konvertering. Det måtte blant annet også foretas en vurdering av om staten som investor ønsket å øke sin risikoeksponering i virksomheten. Samferdselsdepartementets forståelse av den låneavtalen som BaneTele AS hadde med den private

bankforbindelsen, var på dette tidspunktet at en forlengelse av statslånet var tilstrekkelig for at BaneTele AS kunne trekke 350 mill. kroner av den avtalte kredittrammen, og at dette var tilstrekkelig til at BaneTele AS hadde nødvendig likviditet til videre drift, uten å måtte realisere eiendeler og verdier. Som kjent besluttet Regjeringen den 26. september 2002 at eierskapet skulle flyttes fra Jernbaneverket til Nærings- og handelsdepartementet.

Samferdselsdepartementet framholder at statslånet til BaneTele AS ble behandlet både ut i fra hensynet til å ivareta statens interesser som långiver og statens interesser som eier av BaneTele AS. Etter departementets vurdering ble det i forbindelse med behandlingen av en eventuell konvertering av statslånet til BaneTele AS tatt behørig hensyn til statens eierinteresser i selskapet. Hensynet til verdien av statens totale kapital i selskapet var et viktig moment for Samferdselsdepartementets anbefalinger om forlengelse av statslånet. Departementet viser videre til at Regjeringen og Stortinget ble forelagt og aksepterte at statslånet ble forlenget og senere konvertert til ansvarlig lån, slik at selskapet skulle få bedre tid til å omstille seg og vurdere mulighetene for å hente inn privat eierkapital som alternativ til å øke den statlige egenkapitalen i selskapet. Departementet henviser også til eiermeldingen, St.meld. nr. 22 (2001–2002), som ble lagt fram 19. april 2002.

I sine kommentarer henviser Samferdselsdepartementet til at det i Riksrevisjonens undersøkelse stilles spørsmål ved om ikke Samferdselsdepartementet burde tatt en mer aktiv rolle for raskt å få tilstrekkelig informasjon til å kunne foreta en reell vurdering av søknaden om konvertering. I denne sammenheng framholder Samferdselsdepartementet at Riksrevisjonens undersøkelse viser at Samferdselsdepartementet i en rekke brev og møter etterspurte bedre dokumentasjon og argumentasjon som grunnlag for å vurdere konvertering/forlengelse av statslånet til BaneTele AS. Dette gjaldt ifølge departementet både i forhold til økonomien i forslaget, og i forhold til grunnlaget for å anbefale at de opprinnelige forutsetningene for statslånet ble endret. Ifølge departementet er det vanskelig å se at departementet kunne ha fått på plass en avklaring med hensyn til statslånet på et vesentlig tidligere tidspunkt enn det som faktisk skjedde, uten at en slik avklaring kunne ha medført en reduksjon av verdien av statens investerte kapital i BaneTele AS. Departementet viser for øvrig til at konverteringsspørsmålet og behandlingen av statslånet til BaneTele AS ble «endelig» avklart 11. april 2003.

Samferdselsdepartementet hevder at det ikke er grunnlag for å spekulere i at departementets behandling av søknadene om konvertering og forlenging av statslånet var årsaken til at BaneTele AS kom opp i driftsproblemer. Etter Samferdselsdepartementets vurdering var hovedårsakene til selskapets problemer knyttet til et generelt sett vanskelig telemarked

og omstillingskostnader i forbindelse med oppkjøpet av bredbåndsvirksomheten fra konkursboet i Enitel ASA. Dette resulterte i høyere kostnader og lavere inntekter enn forutsatt fra selskapets side.

Samferdselsdepartementets behandling av GSM-R-saken

Samferdselsdepartementet har merket seg Riksrevisjonens vurdering av at departementets beslutning 28. oktober 2002 om å overføre frekvenstillatelsen for GSM-R-systemet fra BaneTele AS til Jernbaneverket var godt forankret. Samferdselsdepartementet bemerker at sentrale forhold ved Jernbaneverkets ulike forslag om å la BaneTele AS stå for utbygging og drift av GSM-R-systemet først ble klarlagt i løpet av sommeren/høsten 2002. Dette gjelder blant annet Jernbaneverkets risikovurdering oversendt departementet 13. mai 2002, Jernbaneverkets brev av 5. september 2002 med blant annet vurderinger av det juridiske grunnlaget for en direkte tildeling av GSM-R til BaneTele AS, samt Statens jernbanetilsyns vurderinger i brev av henholdsvis 28. juni 2002 og 18. september 2002. Ifølge departementet var imidlertid hovedspørsmålet om man skulle bygge GSM-R eller ikke, og hvordan utbyggingen eventuelt skulle finansieres. I forhold til finansieringen av GSM-R var det stor interesse for å finne løsninger som på kort sikt ikke belastet statsbudsjettet, herunder mulighetene for å benytte BaneTele AS i en OPS-liknende² modell. Samferdselsdepartementet gir uttrykk for at det ble vist tydelig skepsis mot en slik løsning underveis, blant annet fordi dette ville gi BaneTele AS særfordeler, og fordi det totalt sett kunne fordyre utbyggingen. Samferdselsdepartementet meddelte i brev til Jernbaneverket av 28. oktober 2002 at departementet mente at etaten burde være innehaver av frekvenstillatelsen for GSM-R, og at oppdrag om utbygging og drift av GSM-R-systemet burde legges ut på offentlig anbud. Samferdselsdepartementet mener at det ikke er grunnlag for å hevde at departementet skapte forventninger om at BaneTele AS skulle få tildelt utbyggings- og driftsansvaret for GSM-R, da det ikke var tatt endelig stilling til om eller hvordan GSM-R skulle bygges ut og driftes. Departementet viser for øvrig til at GSM-R-prosjektet i praksis ble overtatt av Jernbaneverket etter departementets beslutning om at Jernbaneverket burde være innehaver av frekvenstillatelsene til GSM-R, og departementet legger til grunn at selskapet etter dette i hovedsak er holdt skadesløst i forhold til GSM-R-saken.

Håndtering av forholdet mellom Jernbaneverket og BaneTele AS

I forhold til prinsippet om at Jernbaneverket skal eie fiberkablene, mens BaneTele AS skal eie transmi-

sjonsutstyret, viser departementet til at hovedtenkingen rundt dette ved etableringstidspunktet var relatert til et skille mellom lang og kort teknisk økonomisk levetid, og betraktninger i forhold til forventet teknologisk utvikling. Dette innebar at BaneTele AS skulle eie det utstyret som hadde kort teknisk/økonomisk levetid og som i et lengre tidsperspektiv var begrensende for kapasiteten i fiberkabelnettet, og at Jernbaneverket skulle eie det som innenfor et gitt tidsperspektiv kan betraktes som en engangsinvestering. Bakgrunnen for disse betraktningene var at BaneTele AS ville ha størst interesse av å videreutvikle kapasiteten og funksjonaliteten i nettet, ettersom nettets kapasitet og funksjonalitet med god margin dekket Jernbaneverkets behov. Ny funksjonalitet og kapasitet i nettet ville derfor være begrunnet ut fra kommersielle behov. Som det framgår av St.prp. nr. 80 (2000–2001), ble det vurdert at en eventuell konkurs i BaneTele AS ikke ville gi noen direkte virkninger for driften av selve telenettet. Samferdselsdepartementet har i ettertid blitt oppmerksom på at denne vurderingen kan nyanseres og trekkes i tvil.

Økonomiske rammevilkår

Samferdselsdepartementet vil i forhold til «konkurranselighet» bemerke at det viktigste sammenlikningsgrunnlaget for «likheten» med BaneTele AS var Enitel ASA, som ble slått konkurs kort tid etter at St.prp. nr. 80 (2000–2001) ble fremmet. Samferdselsdepartementet vil på generelt grunnlag hevde at «konkurranselighet» ikke er et absolutt begrep, men må vurderes konkret fra sak til sak.

Samferdselsdepartementet vil hevde at konkurrentene ble stilt overfor en «likere» konkurranse etter omdanningen av BaneTele til aksjeselskap, sammenliknet med situasjonen før omdanningen da BaneTele var en del av forvaltningsorganet Jernbaneverket. Det vises i denne sammenhengen til at samferdselskomiteens flertall i Innst. S. nr. 274 (2000–2001) «er samd i at utskiljing er ryddig i høve til konkurrerende verksemder».

Beslutningsprosesser

De fleste aksjeselskaper hvor staten eier 100 prosent er avhengige av beslutninger både i Regjeringen og i Stortinget i saker som omfatter endringer i kapitalinnskudd og statlige lån. Slike beslutninger må være resultat av de beslutningsprosedyrer og beskrankninger som gjelder for alle disposisjoner i tilknytning til statsbudsjettet. Det er derfor svært vanskelig å gjenskape «markedsmessige» beslutningsstrukturer i slike spørsmål for selskaper hvor staten er eneeier.

I forhold til de betraktninger som ble gjort om dette i St.prp. nr. 80 (2000–2001), viser Samferdselsdepartementet til de relativt presise føringer som ble lagt for statslånet til BaneTele AS, og at departementet la til grunn at selskapet skulle finansiere sin framtidige virksomhet på vanlige vilkår i det private

² OPS er en forkortelse for offentlig privat samarbeid.

kapitalmarkedet. Samferdselsdepartementet forstår dette slik at utgangspunktet var at BaneTele AS på fritt grunnlag skulle finansiere sin daglige drift og sine investeringsbehov ved egen inntjening, låneopp- tak og langsiktige samarbeidsavtaler (av ulike slag) etc. Samferdselskomiteen bemerket i Innst. S. nr. 274 (2000–2001) at ved å omdanne BaneTele til aksjeselskap «kan ein finne utviklings- og finansieringsløyvingar som ikkje er avhengig av dei årlege løyvingane over statsbudsjettet».

Styresammensetningen

Samferdselsdepartementet viser til St.prp. nr. 80 (2000–2001) hvor det ble lagt til grunn at styret skulle settes sammen slik at det representerte eiers og samfunnets interesser samtidig som det ble lagt vekt på tele- og jernbanefaglig kompetanse, i tillegg til «forretningsmessig forståelse». Dette var bakgrunnen for at Jernbaneverket valgte å være representert i styret til BaneTele AS. Departementet viser videre til at det var viktig for Jernbaneverket i forbindelse med omdanningen fra intern forretningsenhet til aksjeselskap å være representert i styret for å sikre en balanse mellom det forretningsmessige og jernbanens hensyn. Departementet viser for øvrig til sitt brev av 5. februar 2003 til Riksrevisjonen, hvor dette ble tatt opp som en egen sak.

På generelt grunnlag mener Samferdselsdepartementet at etater som bestiller, ikke bør være eier av virksomheter som deltar i konkurranse om oppdrag. Ifølge Samferdselsdepartementet må valg av styringsform for BaneTele AS og nærhet til Jernbaneverket imidlertid vurderes ut fra de realitetene som gjaldt på det tidspunktet valgene ble gjort. BaneTele AS var på etableringstidspunktet ment å sørge for kommersiell utvikling og utnyttelse av overskuddskapasiteten i Jernbaneverkets fiberkabelanlegg. Det var i denne sammenheng viktig å finne løsninger som ivaretok hensynet til sikker og effektiv drift av jernbanenettet. Etter oppkjøpet av Enitel framstod selskapet som en vesentlig bredere fundert virksomhet, og den nære tilknytningen til Jernbaneverket ble etter hvert av mindre betydning. Sammen med Samferdselsdepartementets og Jernbaneverkets mange roller i forhold til BaneTele AS og Regjeringens overordnede strategi om at virksomheten på sikt burde selges, var dette medvirkende til at Regjeringen besluttet å overføre eierskapet i selskapet til Nærings- og handelsdepartementet.

Strategi og kontrollregime

I St.prp. nr. 80 (2000–2001) ble det lagt opp til at Samferdselsdepartementet gjennom etatsstyringen av Jernbaneverket kunne gi nærmere føringer for hvordan funksjonen som generalforsamling i BaneTele AS skulle utføres. Ved etableringen av selskapet forelå det imidlertid etter departementets vurdering ingen spesielle forhold som skulle tilsi at det var

behov for sterkere kontroll og overstyring på dette området enn det som ellers er vanlig gjennom den vanlige etatsstyringen. På etableringstidspunktet for BaneTele AS var verken oppkjøp av bredbåndsvirksomheten fra konkursboet i Enitel ASA eller selskaps roller i forhold til framtidig utbygging av GSM-R aktuelle problemstillinger.

4 RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

Riksrevisjonens undersøkelse viser at den valgte organisasjonsmodellen ikke sikret at forutsetningene om konkurranselighet og avgrensning mot forvaltningsevne ble tilstrekkelig ivaretatt. Verken BaneTele AS, Jernbaneverket eller Samferdselsdepartementet klarte å håndtere de styringsmessige og økonomiske problemene som oppstod, på en tilfredsstillende måte innenfor den valgte organisasjons- og styringsmodellen.

Det synes å være enighet om at årsakene til de problemene som oppstod, i betydelig grad er knyttet til beslutninger i Jernbaneverket eller BaneTele AS om oppkjøpet av Enitel ASA og den direkte tildelingen av GSM-R-oppgaven til BaneTele AS. Etter Riksrevisjonens vurdering har også utformingen av Infrastrukturavtalen og selskapets forretningsplan medført at forretningsmessige og forvaltningsmessige forhold har blitt blandet sammen.

Riksrevisjonen er enig med Samferdselsdepartementet i at omdanningen av BaneTele til aksjeselskap skulle skje på jernbanens premisser, og at jernbanens interesser skulle ha absolutt prioritet foran selskapets kommersielle interesser. I St.prp. nr. 80 (2000–2001) er det lagt til grunn at dette i hovedsak skulle ivaretas gjennom avtaler. Eierskapet til BaneTele AS ble lagt til Jernbaneverket for å sikre at jernbanens interesser ble ivaretatt også ved eventuelle konflikter mellom jernbanens interesser og selskapets kommersielle interesser. Etter Riksrevisjonens vurdering medfører imidlertid ikke dette at BaneTele AS skulle ha som oppgave å ivareta jernbanens interesser.

Undersøkelsen viser at Jernbaneverkets direkte tildeling av GSM-R-oppgavene til BaneTele AS var i strid med anbudsreglene ettersom BaneTele AS skulle være en fullt ut forretningsmessig virksomhet. Etter Riksrevisjonens vurdering kan det på denne bakgrunn stilles spørsmål ved departementets håndtering av Jernbaneverkets direkte tildeling av GSM-R-oppgavene til BaneTele AS. I Samferdselsdepartementets kommentarer til undersøkelsen framkommer det at departementet behandlet spørsmålet om direkte tildeling i sammenheng med andre relevante spørsmål innenfor GSM-R-saken, herunder finansieringen og risikovurderingene rundt eierskapet til infrastrukturen. Etter Riksrevisjonens vurdering kunne den direkte tildelingen håndteres uavhengig av de øvrige spørsmålene innenfor GSM-R-saken, og

Samferdselsdepartementet burde ha avklart spørsmålet om den direkte tildelingen på et langt tidligere tidspunkt.

Det synes å være enighet om at oppkjøpet av bredbåndsvirksomheten til Enitel medførte at forretningsmessige og forvaltningsmessige beslutninger vedrørende finansieringen av BaneTele AS grep over i hverandre på en uheldig måte. Etter Riksrevisjonens vurdering var ikke selskapets finansiering av oppkjøpet forsvarlig, og gjennom oppkjøpet satte BaneTele AS seg i en situasjon hvor framtidig drift var avhengig av politiske beslutninger i Regjeringen og Stortinget. Riksrevisjonen vil i tillegg framheve at Jernbaneverket gjennom den omsetningsbaserte leien hadde økonomiske interesser av at BaneTele AS utvidet sin virksomhet gjennom oppkjøpet av bredbåndsvirksomheten til Enitel.

Søknaden om konvertering av statslånet viste at selskapet var avhengig av en rask avklaring om finansieringen av selskapet. Etter Riksrevisjonens vurdering kan det stilles spørsmål ved om departementets saksbehandling, som bidro til at selskapets finansieringssituasjon var uavklart over lang tid, kan ha medvirket til å forsterke de driftsmessige problemene i BaneTele AS. Det kan også stilles spørsmål ved om hensynet til statens helhetlige interesser ble tilstrekkelig vektlagt.

5 SAMFERDSELSDEPARTEMENTETS SVAR

Saken har vært forelagt Samferdselsdepartementet som i brev av 16. mars 2004 har svart:

«Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 2. mars 2004 vedlagt utkast til dokument til Stortinget om ovennevnte sak hvor det bes om uttalelse til Riksrevisjonens bemerkninger.

Jeg viser til Samferdselsdepartementets merknader til Riksrevisjonens rapportutkast, sendt til Riksrevisjonen i brev av 17. februar 2004 og som er tatt inn i dokument nr. 3:x (2003–2004). I det følgende gis i tillegg Samferdselsdepartementets merknader til kap. 4 Riksrevisjonens bemerkninger i nevnte dokument.

Generelt

Samferdselsdepartementet viser til at den valgte modellen skulle ta utgangspunkt i at jernbaneinteressene skulle sikres på en forsvarlig måte og slik at disse skulle ha førsteprioritet i tilfelle det skulle oppstå interessekonflikter mellom BaneTeles forretningsmessige interesser og driften av jernbanen. Dette var viktig for å sikre at omgjøringen av BaneTele til aksjeselskap ikke skulle få negative konsekvenser, spesielt for sikkerheten ved jernbanedriften. Dette var en bevisst og sentral forutsetning ved etableringen som selskapet måtte tilpasse sin forretningsvirksomhet til.

Når det gjelder avgrensninger mot forvaltningsvirksomhet, fremgår det av undersøkelsen at Riksrevisjonen med dette sikter til forholdene rundt BaneTeles oppkjøp av bredbåndsvirksomheten til Enitel ASA og BaneTeles påtenkte rolle og engasjement i utbyggingen av GSM-R.

Oppkjøpet av bredbåndsvirksomheten til Enitel ble vurdert som en forretningsmessig beslutning som det var opp til ledelsen i selskapet å avgjøre. Problemet med oppkjøpet som fremkom etter at oppkjøpet var gjennomført, var at finansieringen ikke var på plass i den forstand at selskapet ikke hadde ledige midler til å foreta oppkjøpet og samtidig foreta tilbakebetalingen av statslånet i samsvar med de lånevilkår som var lagt til grunn ved etableringen av selskapet. En slik fravikelse av låneforutsetningen ville være avhengig av en politisk beslutning i Regjeringen og Stortinget. Samferdselsdepartementet mener at problemene som oppstod etter at BaneTele ble etablert som aksjeselskap, kan tilbakeføres til at selskapet ikke hadde tilstrekkelig langsiktig finansiering av oppkjøpet av bredbåndsvirksomheten til Enitel, jf. for øvrig de merknader som er gitt til dette spørsmålet i nevnte brev av 17.02.04.

Riksrevisjonen trekker også frem den direkte tildelingen av GSM-R-oppdraget til BaneTele som et annet eksempel på sammenblanding av forretnings- og forvaltningsmessige forhold til styringen av BaneTele og som skapte problemer for selskapet. Som det fremgår av Samferdselsdepartementets kommentarer, jf. nevnte brev av 17.02.04, ble det fra Samferdselsdepartementets side ikke på noe tidspunkt under behandlingen av GSM-R-saken gitt meldinger som tilsa at BaneTele ville bli tildelt oppdraget med å bygge ut og drifte det nye GSM-R-systemet uten noen form for konkurranse. At selskapet bygget ut sin organisasjon for å påta seg en slik oppgave før det ble tatt endelig beslutning om hvordan GSM-R skulle bygges ut og finansieres, kan derfor ikke sies å være forankret i beslutninger fra Samferdselsdepartementets side.

Nærmere om GSM-R

Det fremgår av Riksrevisjonens bemerkninger at det kan stilles spørsmål ved Samferdselsdepartementets håndtering av Jernbaneverkets tildeling av GSM-R-oppdraget til BaneTele AS og at Riksrevisjonen mener at Samferdselsdepartementet burde kunne avklart spørsmålet om den direkte tildelingen på et langt tidligere tidspunkt uavhengig av andre spørsmål knyttet til GSM-R-saken.

Til dette vil Samferdselsdepartementet vise til at sentrale avklaringer i forhold til Jernbaneverkets ulike forslag om å la BaneTele stå for utbyggingen og drift av GSM-R-systemet først ble klarlagt i løpet av sommeren/høsten 2002. Før Samferdselsdepartementet kunne ta endelig stilling til et slikt opplegg, var det behov for å foreta avklaringer i forhold til

Statens jernbanetilsyn og ikke minst måtte det foretas en utredning av det juridiske grunnlaget for en direktetildeling av GSM-R til BaneTele. Dette ble bl.a. gjort på bakgrunn av behovet for å få avklart om en direktetildeling ville være forenlig med regelverket for statlige anskaffelser i og med at Jernbaneverket stod som eier av selskapet. Denne prosessen tok nødvendigvis noe tid å få gjennomført og verken var eller er juridisk åpenbar. Det var i denne perioden også sterkt ønske om å få finansieringsløsninger til dette sikkerhetskritiske systemet raskt på plass. Departementet måtte vurdere OPS-liknende løsninger.

Samferdselsdepartementet mener at selv om det tok noe tid å få på plass det nødvendige beslutningsgrunnlaget, er det ikke grunnlag for å mene at departementet med dette skapte forventninger om at BaneTele AS skulle få tildelt utbyggings- og driftsansvaret for GSM-R uten noen form for konkurranse. Departementet viser til at da det ble besluttet at Jernbaneverket selv skulle stå for utbygging og driften av GSM-R og Jernbaneverket overtok BaneTeles organisasjon for planlegging og utbygging av GSM-R, ble dette ordnet på en slik måte at selskapet ble holdt økonomisk skadesløst.

Nærmere om oppkjøpet av bredbåndsvirksomheten fra Enitel ASA

Når det gjelder oppkjøpet av bredbåndsvirksomheten til Enitel ASA måtte Samferdselsdepartementet ta stilling til forslaget om konvertering av statslånet til egenkapital uavhengig av at Jernbaneverket gjennom den omsetningsbaserte leien som var tatt inn i leieavtalen, hadde økonomiske interesser av at BaneTele utvidet sin virksomhet gjennom oppkjøpet av bredbåndsvirksomheten til Enitel. Samferdselsdepartementet vil påpeke at departementet ikke har kritisert BaneTele for selve oppkjøpet, men at vilkårene knyttet til finansieringen ikke var tilstrekkelig avklart, jf. over. Som det fremgår av departementets merknader, hadde departementet, når finansieringsforutsetningen ble presentert for departementet over 6 mnd. etter oppkjøpet, ikke godt nok grunnlag for å ta stilling til om dette oppkjøpet var godt nok forretningsmessig begrunnet til at Samferdselsdepartementet kunne tilrå at staten skulle tilføre selskapet mer egenkapital.

Samferdselsdepartementet mener at søknaden om konverteringen av statslånet, ikke var godt nok begrunnet og inneholdt tilstrekkelig informasjon til at Samferdselsdepartementet kunne ta stilling til om det ville være økonomisk forsvarlig for staten å gå inn med mer egenkapital i selskapet. Som det fremgår av Samferdselsdepartementets merknader, måtte det fortas en vurdering av om Samferdselsdepartementet kunne tilrå å øke risikoeksponeringen i virksomheten. Grunnlaget for en slik vurdering ble ikke godt nok utredet i de fremlegg som departementet

mottok. Slik saken ble fremstilt overfor Samferdselsdepartementet da søknaden ble lagt frem, og ut fra forståelsen av låneavtalen BaneTele hadde med sin private bankforbindelse, var at en forlengelse av statslånet var tilstrekkelig til at selskapet hadde nødvendig likviditet til driften uten å måtte realisere eiendeler.

Endelig avklaring på søknaden forelå 11. april 2003 og resulterte i at statslånet ble omgjort til et ansvarlig lån. Samferdselsdepartementet mener derfor at det ikke er grunnlag for hevde at Samferdselsdepartementets saksbehandling av statslånet til BaneTele har medvirket til å forsterke de driftsmessige problemene i selskapet. Samferdselsdepartementet mener dessuten at det ved behandlingen av konvertering av statslånet ble tatt hensyn til statens eierinteresse i selskapet. Som det fremgår av departementets merknader, var hensynet til å ivareta statens kapital i selskapet den bakenforliggende årsak til departementets anbefalinger om forlengelse av statslånet. På bakgrunn av disse anbefalinger, som ble akseptert av Stortinget, skulle selskapet få bedre tid til å vurdere muligheter for omstillinger og muligheten for å hente inn privat eierkapital som et alternativ til å øke den statlige egenkapitalen i selskapet.

Konklusjon

Samferdselsdepartementet mener å ha håndtert de styringsmessige utfordringer som oppstod i forhold til BaneTele på en ryddig måte. Fra Samferdselsdepartementets side var det viktig å ivareta både statens interesser i selskapet, og som långiver til selskapet, men samtidig unngå å bruke selskapet på en slik måte at det kunne hevdes at selskapet fikk særfordeler i forhold til sine konkurrenter.»

6 RIKSREVISJONENS UTTALELSE

Riksrevisjonen har på oppdrag fra Stortinget undersøkt Samferdselsdepartementets saksbehandling av statslånet til BaneTele AS og den valgte organisasjonsmodellen for styringen av selskapet.

Samferdselsdepartementets behandling av statslånet

Undersøkelsen viser at Samferdselsdepartementet har behandlet statslånet i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger for lånet. Det var, etter Riksrevisjonens vurdering, selskapets styre og Jernbaneverket som, gjennom oppkjøpet av bredbåndsvirksomheten til Enitel ASA, la grunnlag for at forutsetningene for statslånet ikke kunne innfris.

Etter Riksrevisjonens vurdering ivaretok imidlertid ikke Samferdselsdepartementet i tilstrekkelig grad statens helhetlige interesser i sin behandling av selskapets søknad om konvertering av statslånet. Ettersom departementet mente at søknaden om kon-

vertering av statslånet ikke var godt nok begrunnet og ikke inneholdt tilstrekkelig informasjon, burde Samferdselsdepartementet meget raskt ha klargjort for BaneTele AS hva slags informasjon som var nødvendig for å kunne gjøre en reell vurdering av søknaden. I sitt svar gir departementet uttrykk for at det var departementets oppfatning at en forlengelse av statslånet var tilstrekkelig til at selskapet hadde nødvendig likviditet til driften uten å måtte realisere eiendeler. Riksrevisjonens undersøkelse viser imidlertid at departementet, gjennom brev fra BaneTele AS av 23. april 2002, var informert om at selskapets bankforbindelse hadde satt som betingelse for sitt lån at statslånet innen utgangen av 2002 skulle være konvertert til egenkapital eller prioritert etter bankens lån. Videre framkom det at en hel eller delvis innfrielse av statslånet falt utenfor formålet med den tilbudte finansieringen i det private kapitalmarkedet. Da konverteringsspørsmålet ble lagt fram for Stortinget 25. oktober 2002, jf. St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 2 (2002–2003), var det et uttalt mål fra departementets side at statslånet til BaneTele AS skulle betales tilbake innen utgangen av 2002. Riksrevisjonen vil på denne bakgrunn fastholde at departementet, ved å holde fast på urealistiske alternativer til konvertering, bidro til at selskapets finansieringssituasjon var uavklart over lang tid, og at departementets saksbehandling medvirket til å forsterke de driftsmessige problemene i BaneTele AS.

Organisasjonsmodellen

Riksrevisjonens undersøkelse viser at den valgte organisasjonsmodellen bygde på krevende forutsetninger, og at BaneTele AS, Jernbaneverket og Samferdselsdepartementet i kritiske forhold ikke klarte å håndtere de styringsmessige og økonomiske problemene som oppstod, på en tilfredsstillende måte. Undersøkelsen viser også, etter Riksrevisjonens vurdering, at Samferdselsdepartementet ikke etablerte tilstrekkelige kontroll- og oppfølgingsrutiner og ikke utførte noen spesielle kontrollhandlinger for å sikre at Jernbaneverket etablerte og drev virksomheten BaneTele AS i samsvar med Stortingets forutsetninger.

Etter Riksrevisjonens vurdering ble forretningsmessige og forvaltningsmessige forhold for eksempel blandet gjennom Jernbaneverkets direkte tildeling av GSM-R-oppgavet til BaneTele AS. Undersøkelsen viser at BaneTele AS, gjennom den direkte tildelingen, i praksis fikk status som sektorpolitisk

virkemiddel. Riksrevisjonen er enig i at BaneTele AS måtte drive sin forretningsvirksomhet i samsvar med forutsetningen om at selskapets virksomhet ikke skulle få negative konsekvenser for jernbanedriften. Etter Riksrevisjonens vurdering medfører dette imidlertid ikke at BaneTele AS skulle ha som oppgave å ivareta jernbanens interesser. Riksrevisjonen vil derfor fastholde at BaneTele AS skulle være en fullt ut forretningsmessig virksomhet, og at Jernbaneverkets direkte tildeling av GSM-R-oppgavene til BaneTele AS var i strid med anbudsreglene.

I sitt svar gir Samferdselsdepartementet uttrykk for at departementet ikke kunne ta stilling til den direkte tildelingen av GSM-R-oppgavene til BaneTele AS før sentrale avklaringer for Jernbaneverkets forslag om å la BaneTele AS stå for utbyggingen og driften av GSM-R-systemet forelå høsten 2002. Undersøkelsen viser imidlertid at en direkte tildeling av GSM-R-oppgavene ikke var en nødvendig betingelse for selskapets deltakelse i finansieringen av GSM-R-utbyggingen. Departementets behandling av den direkte tildelingen kunne derfor, etter Riksrevisjonens vurdering, gjøres uavhengig av øvrige spørsmål innenfor GSM-R-saken. Departementet viser spesielt til at det måtte foretas en utredning av det juridiske grunnlaget for en direkte tildeling av GSM-R til BaneTele AS. Riksrevisjonen har imidlertid ikke mottatt dokumentasjon på at det forelå noen juridiske utredninger av grunnlaget for en direkte tildeling før departementet 28. oktober 2002 besluttet at GSM-R-konsesjonen skulle overføres til Jernbaneverket. Det framgår dessuten at det tok nesten sju måneder fra departementet ble gjort kjent med Jernbaneverkets beslutning om direkte tildeling til departementet etterspurte det juridiske grunnlaget for Jernbaneverkets beslutning, og det tok ytterligere fire måneder før departementets beslutning i saken forelå. Riksrevisjonen vil på denne bakgrunn fastholde at departementet burde ha grepet inn i forhold til den direkte tildelingen på et langt tidligere tidspunkt.

Etter Riksrevisjonens vurdering var den valgte organisasjonsmodellen kompleks, og slik den ble etablert, medførte modellen at de ulike aktørenes roller ble uklare. Blant annet medførte de økonomiske og styringsmessige rammevilkårene som Jernbaneverket gav gjennom Infrastrukturavtalen og styresammensetningen, at BaneTele AS ikke ble drevet fullt ut etter forretningsmessige prinsipper.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 30. mars 2004

Bjarne Mørk-Eidem

Annelise Høegh

Jan L. Stub

Wenche Lyngholm

Helga Haugen

Therese Johnsen

Vedlegg

Rapport

**Samferdselsdepartementets og Jernbaneverkets styring
av Bane Tele AS og departementets saksbehandling
av statslånet til selskapet**

Innhold

	Side
1 Innledning	17
1.1 Bakgrunn	17
1.2 Formål og problemstillinger	19
1.3 Avgrensning	19
2 Metoder og gjennomføring	21
3 Revisjonskriterier	22
3.1 Stortingets forutsetninger ved opprettelsen av BaneTele AS	22
3.1.1 Forutsetninger om selskapets virksomhet	22
3.1.2 Styringsvirkemidler	22
3.1.3 Forholdet mellom Jernbaneverket og BaneTele AS	22
3.1.4 Forutsetninger for finansieringen av BaneTele AS	24
3.1.5 Forutsetninger om forholdet mellom BaneTele AS og GSM-R	25
3.2 Krav til den overordnede eierstyringen	25
3.2.1 Statlig regelverk	25
3.2.2 Viktige prinsipper for øvrig	25
3.3 Krav til departementets overordnede styring og oppfølging	26
3.3.1 Etatsstyring	26
3.3.2 Saksbehandling	26
4 Fakta	27
4.1 Aktørenes roller og styring	27
4.1.1 Styret i BaneTele AS	27
4.1.2 Jernbaneverkets roller og generelle styring	27
4.1.3 Samferdselsdepartementets rolle og generelle styring	28
4.2 Selskapsdannelsen	29
4.2.1 Bakgrunn	29
4.2.2 Selskapets formål, hovedoppgaver og strategier	29
4.2.3 Åpningsbalansen	30
4.2.4 Nærmere om avtalene mellom Jernbaneverket og BaneTele AS	31
4.3 Selskapets økonomiske utvikling juli 2001–desember 2002	35
4.3.1 Budsjett og regnskap	35
4.3.2 Avkastning	35
4.3.3 Utbytte	35
4.3.4 Likviditet	36
4.3.5 Soliditet	36
4.4 Finansiering og eierskap	37
4.4.1 Arbeid med opprinnelig finansieringsløsning	37
4.4.2 Nærmere om oppkjøpet fra konkursboet Enitel ASA	37
4.4.3 Ny forretningsplan og privatfinansiering av virksomheten	38
4.4.4 Spørsmålet om konvertering og forlengelse av statslånet	41
4.4.5 Spørsmål rundt eierskapet til BaneTele AS	45
4.5 GSM-R-saken	47
4.5.1 Beskrivelse av GSM-R	47
4.5.2 Jernbaneverkets første forslag om forsert utbygging av GSM-R	48
4.5.3 Videre arbeid med forsert utbygging av GSM-R	49
4.5.4 Jernbaneverkets andre forslag om forsert utbygging av GSM-R	53
4.5.5 Videre oppfølging av planene om forsert utbygging av GSM-R	53
5 Vurderinger	59
5.1 Avgrensning mot forvaltningen	59
5.1.1 Finansieringen av BaneTele AS og behandlingen av statslånet	59
5.1.2 GSM-R-saken	61

5.1.3	Håndteringen av forholdet mellom Jernbaneverket og BaneTele AS	62
5.2	Konkurranselikhet	63
	Vedlegg 1 Brev fra Statens jernbanetilsyn til Riksrevisjonen av 9. desember 2003	65
	Vedlegg 2 Dokumentoversikt	67

1 Innledning

1.1 BAKGRUNN

Bakgrunn for Riksrevisjonens undersøkelse

I møte 17. juni 2003 gjorde Stortinget følgende vedtak:

«Stortinget ber Riksrevisjonen om å foreta en gjennomgang av Samferdselsdepartementets saksbehandling av statslånet til BaneTele AS med utgangspunkt i Stortingets vedtak og forutsetninger på etableringstidspunktet for selskapet og hensynet til statens helhetlige interesser.

Stortinget ber Riksrevisjonen om å foreta en gjennomgang av om organisasjonsmodellen som ble valgt for styringen av BaneTele, tilknytningen til Jernbaneverket mv. åpnet for uheldige beslutningsprosesser i BaneTele og i krysningspunktene mellom selskapet og dets eier.»

Bakgrunnen for Stortingets vedtak var at kontroll- og konstitusjonskomiteen 23. januar 2003 mottok en henvendelse fra tidligere administrerende direktør i BaneTele AS, Trygve Tamburstuen, hvor han «anmodet om at kontroll- og konstitusjonskomiteen iverksatte granskning av Samferdselsdepartementets behandling av arbeidet med finansieringen av BaneTele AS og av GSM-R-saken». Det ble hevdet i brevet at Samferdselsdepartementet hadde neglisjert en serie av innspill fra BaneTele AS og Jernbaneverket, ikke hadde behandlet forslag og forespørsler med tilbørlig oppmerksomhet og kompetanse og hadde unnlatt å foreta kvalifiserte vurderinger i tide. Det ble videre hevdet at dette hadde ført til stor, kommersiell usikkerhet rundt selskapet, tap av omsetning og inntjening, betydelig verdireduksjon på statens aksjer i selskapet, forsinkelser med hensyn til utbygging av mobilsambandet for øket sikkerhet for norsk jernbane og manglende optimering av offentlige investeringer.

Komiteen bad 18. februar 2003 om samferdselsministerens eventuelle kommentarer til påstandene som framkom i Tamburstuens brev. I svarbrevet av 7. mars 2003 uttrykte statsråden at Samferdselsdepartementet hadde behandlet GSM-R som et ordinært jernbaneprosjekt med formål å øke sikkerheten langs jernbanenettet. Ved behandlingen av GSM-R-prosjektet hadde departementet forholdt seg til Jernbaneverket som tiltakshaver og fagetat for jernbaneinfrastruktur. I brevet ble det påpekt at Samferdselsdepartementet ikke på noe tidspunkt hadde definert noen særskilt rolle for BaneTele AS. Når det gjelder behandlingen av statslånet, framholdt stats-

råden at departementet hadde lagt vekt på å håndtere statslånet på en markedsmessig måte.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen vedtok 1. april 2003 å sette i gang forberedelser til en egen sak til Stortinget om oppfølging av Stortingets vedtak og forutsetninger ved etableringen av BaneTele AS og om departementets saksbehandling av statslånet til BaneTele AS. Komiteens innstilling, Innst. S. nr. 249 (2002–2003), forelå 10. juni 2003 og ble behandlet i Stortinget 17. juni 2003. I innstillingen viste komiteen til at en samlet samferdselskomité i Innst. S. nr. 274 (2000–2001) sluttet seg til at BaneTele ble skilt ut som eget aksjeselskap, blant annet ut fra ryddighet overfor konkurrerende virksomheter innenfor kommersiell televirksomhet. Komiteen viste videre til at Stortinget vedtok og la til grunn at den forretningsmessige delen av eierskapet skulle forvaltes av Jernbaneverket. Kontroll- og konstitusjonskomiteen merket seg at BaneTele AS selskapsrettslig har fungert som et selvstendig og uavhengig rettssubjekt etter at det ble et aksjeselskap. Komiteen viste til at Stortingets forutsetning om forretningsmessig frihet for BaneTele AS ble gjenspeilet i at det fra Stortingets side på etableringstidspunktet ikke forelå noe uttrykt ønske om noen form for kobling mellom etableringen av BaneTele AS og GSM-R som jernbaneprosjekt.

Videre heter det:

«Komiteen har merket seg at det i brev fra tidligere sjef i BaneTele AS Trygve Tamburstuen, framkommer påstander om at departementet ved håndteringen av statslånet til BaneTele AS blant annet har begått ulike saksbehandlingsfeil som skal ha medført kommersiell usikkerhet rundt selskapet og verdireduksjon på statens aksjer i selskapet. Komiteen registrerer at GSM-R som prosjekt har blitt behandlet adskilt fra statslånet til BaneTele AS. Dette synes å være i tråd med Stortingets intensjoner ved vedtaket om etablering av BaneTele som et selskap med forretningsmessig frihet som skulle likebehandles med konkurrerende selskaper.»

Kontroll- og konstitusjonskomiteen gav uttrykk for at den i utgangspunktet ikke hadde grunnlag for å hevde at Samferdselsdepartementet på noe punkt hadde opptrådt i strid med Stortingets vedtak og forutsetninger ved etableringen av BaneTele AS. Komiteen så det imidlertid som formålstjenlig at Riksrevisjonen på vegne av Stortinget foretar en forvaltningsrevisjon hvor Samferdselsdepartementets saks-

behandling vedrørende statslånet til BaneTele AS gjennomgås med utgangspunkt i Stortingets vedtak og hensynet til statens helhetlige interesser på etableringstidspunktet for selskapet, samt vurderer den valgte organisasjonsmodellen og tilknytningsformene mellom Jernbaneverket og BaneTele AS. I brev fra Stortingets presidentskap til Riksrevisjonen av 17. juni 2003 går det fram at Stortinget i møte samme dag gjorde vedtak i samsvar med kontroll- og konstitusjonskomiteens forslag i Innst. S. nr. 249 (2002–2003).

Opprettelsen av BaneTele AS og valg av organisasjons- og styringsmodell

BaneTele AS ble stiftet 28. juni 2001 med virkning fra 1. juli 2001 i henhold til Stortingets vedtak av 7. juni 2001, jf. St.prp. nr. 80 (2000–2001) og Innst. S. nr. 274 (2000–2001).

I St.prp. nr. 80 (2000–2001) ble det foreslått å skille ut forretningsenheten BaneTele fra Jernbaneverket og opprette denne enheten som et eget aksjeselskap, BaneTele AS, 100 prosent eid av staten ved Jernbaneverket. Formålet med selskapsetableringen var i henhold til proposisjonen og en samlet innstilling fra samferdselskomiteen i Innst. S. nr. 274 (2000–2001), å realisere de potensielle merverdier som ligger i kommersiell utnyttelse av overskuddskapasiteten i Jernbaneverkets føringsvei og fiberkabelnett. På grunn av Jernbaneverkets rammebetingelser og fullmakter som forvaltningsorgan hadde det vist seg vanskelig å lykkes med den kommersielle satsingen knyttet til salg av overkapasiteten i tele-nettet innenfor Jernbaneverkets organisasjon.¹

Jernbaneinfrastrukturen (kjørevei, traseer mv.) er ifølge St.prp. nr. 80 (2000–2001) godt egnet for utbygging av teleinfrastruktur for kommersielle formål. I denne sammenheng påpekte samferdselskomiteen i Innst. S. nr. 274 (2000–2001) at omdanningen til aksjeselskap muliggjorde utviklings- og finansieringsløsninger som ikke er avhengig av de årlige bevilgningene til jernbane over statsbudsjettet.

Videre var det en viktig begrunnelse for etableringen av BaneTele AS at Samferdselsdepartementet ønsket å holde klare linjer mellom kommersiell virksomhet og forvaltningsvirksomhet.² Både i St.prp. nr. 80 (2000–2001) og komiteens merknader i Innst. S. nr. 274 (2000–2001) ble det poengtert at organisering av Jernbaneverkets kommersielle utnyttelse av overskuddskapasiteten i fiberkabelanlegget i et selskap ville være mest ryddig i forhold til konkurrerende virksomheter. Man ville da unngå spekulasjoner om skjult statlig subsidiering av jernbanens televirksomhet. Samferdselskomiteen la vekt på at Jernbaneverket skulle beholde kontrollen over all infrastruktur og forhold som er kritiske for jernbanens

egen virksomhet. En enstemmig samferdselskomité uttalte i Innst. S. nr. 274 (2000–2001): «*Alle fiberkabler langs jernbanenettet og kommunikasjonsutstyr som er kritisk for tryggleik, skal eigast av Jernbaneverket.*»

Ved valg av tilknytningsform la departementet vekt på konkurranse- og markedssituasjonen for virksomhetens forretningsområde og krav til forretningsmessig drift, lønnsomhet og anvendelsen av et eventuelt overskudd. Departementet la videre vekt på at BaneTele AS skulle ha like konkurransevilkår som konkurrerende virksomheter. BaneTele AS skulle få en organisasjonsform som var velegnet for næringsvirksomhet, med rammebetingelser og beslutningsprosesser som er bedre tilpasset en bransje preget av hurtige endringer. Etter departementets vurdering var det ikke aktuelt å bruke BaneTele AS som sektorpolitisk virkemiddel.

Det ble i St.prp. nr. 80 (2000–2001) foreslått at eierskapet til BaneTele AS skulle plasseres i Jernbaneverket, og at Jernbanedirektøren skulle representere staten i generalforsamling. Ved vedtak av 7. juni 2001 samtykket Stortinget i at Jernbaneverket fikk fullmakt til å etablere BaneTele AS med virkning fra 1. juli 2001, og at Jernbanedirektøren skulle representere staten i generalforsamling. Når det gjelder organisasjonsmodellen for styringen av BaneTele AS, la departementet til grunn at Jernbaneverkets behov for kontroll når det gjaldt utnyttelsen av Jernbaneverkets infrastruktur, skulle ivaretas dels gjennom avtaler, og dels ved at eierskapet ble lagt til Jernbaneverket. Departementet la videre til grunn at Jernbaneverkets kontrollbehov på sikt kunne ivaretas utelukkende gjennom avtaler og regulatoriske bestemmelser. I St.prp. nr. 80 (2000–2001) går det videre fram at BaneTele AS ville bli styrt etter bestemmelsene i aksjeloven³, eventuelle spesielle bestemmelser i selskapets stiftelsesdokument og vedtekter, retningslinjer fastsatt i henhold til økonomireglementet § 22⁴ og gjennom avtaleverk som etableres mellom Jernbaneverket og BaneTele AS.

Stortinget vedtok 15. juni 2001 lov om omdanning av Jernbaneverkets kommersielle televirksomhet til aksjeselskap, jf. Ot.prp. nr. 93 (2000–2001) og Innst. O. nr. 120 (2000–2001). Formålet med loven var å regulere visse overgangsspørsmål i forbindelse med opprettelsen av selskapet.

Finansieringen av BaneTele AS

BaneTele AS ble etablert med eiendeler på totalt 556,5 mill. kroner. Eiendelene var knyttet til verdien av anleggsmidler (333,2 mill. kroner), betalingsmidler (179 mill. kroner) og fordringer (44,3 mill. kroner). Eiendelene motsvarte en egenkapital på 224

¹ St.prp. nr. 80 (2000–2001), kapittel 3.1.

² St.prp. nr. 80 (2000–2001), kapittel 6.

³ Lov om aksjeselskaper av 13. juni 1997 nr. 44.

⁴ Økonomireglement for staten, fastsatt ved kongelig resolusjon 26. januar 1996.

mill. kroner, statslån på 209,5 mill. kroner og annen gjeld på 123 mill. kroner. Ved Stortingets behandling av St.prp. nr. 80 (2000–2001), jf. Innst. S. nr. 274 (2000–2001), ble det bevilget 196 mill. kroner over kapittel 1350 post 91 til et statslån til BaneTele AS. Lånet fikk en løpetid på ett år. Samtidig gav Stortinget fullmakt til Kongen til å fastsette de endelige bevilgningene til egenkapital og lån for selskapet. Ved kongelig resolusjon av 15. februar 2002 ble bevilgningen til lån til BaneTele AS fastsatt til 209,5 mill. kroner.⁵ I henhold til St.prp. nr. 80 (2000–2001), jf. Innst. S. nr. 274 (2000–2001), skulle Samferdselsdepartementet være bankforbindelse for selskapet på vegne av staten.⁶

Bakgrunn for GSM-R-saken

GSM-R er et lukket mobiltelefonisystem som er spesialutviklet til bruk av jernbanene i Europa. GSM-R er en videreutvikling av vanlig GSM, med funksjonelle og tekniske tilpasninger i forhold til jernbane-drift og nødkommunikasjon.⁷ I Nasjonal transportplan 2002–2011⁸ var GSM-R planlagt utbygd i siste del av planperioden og var kostnadsberegnet til 648 mill. kroner.⁹

I kravforskriften til jernbaneloven¹⁰ går det fram at det ved nødsituasjoner skal være gjensidige muligheter for rask kontakt mellom togbetjening og trafikkledelse. I brev fra Statens jernbanetilsyn til Riksadvokaten av 5. februar 2001 tolkes kravforskriften til å bety at kommunikasjonsmiddel for kontakt mellom togpersonalet og trafikkledelse må finnes om bord i togene, slik at det til enhver tid skal være mulig å oppnå gjensidig kontakt mellom tog og togle-delse for alle tog på alle strekninger og mens togene er i fart. I henhold til denne tolkningen vil det primære kommunikasjonsmiddel være togradio.¹¹ Det eksisterende togradiosystemet, SCANET, er utbygd langs de elektrifiserte og fjernstyrte strekningene og dekker om lag 2 400 kilometer av jernbanenettet. Muligheten for en forsert utbygging av GSM-R ble første gang omtalt for Stortinget i St.prp. nr. 76 (2000–2001), og det ble informert om en felles europeisk intensjonserklæring i regi av den internasjonale jernbaneunionen (UIC) om bruk av GSM-R. Det framgikk at det ikke lenger var mulig å gjøre avtale om levering av togradio av den gamle typen fordi leverandørene ikke var interesserte i å utvikle system som skulle utfases. Jernbanetilsynets presisering av kravforskriften aktualiserte en forsert utbygging av

GSM-R i Norge. I St.prp. nr. 80 (2000–2001) nevnes muligheten for at BaneTele AS kunne delta i utbyggingen av GSM-R. Samferdselsdepartementet har senere gitt uttrykk for at det i St.prp. nr. 80 (2000–2001) ikke ble gitt noen konkret vurdering eller anbefalinger om slik utbygging i regi av BaneTele AS.¹²

Statens jernbanetilsyn gav i brev av 27. februar 2002 til Jernbaneverket en tidsbegrenset dispensasjon fra kravforskriftens bestemmelser om kommunikasjon mellom trafikkledelsen og tog. Dispensasjonen ble gitt fram til 1. januar 2004 og gjelder for strekninger som ikke har utbygd analog togradio.¹³ Senere ble dispensasjonen forlenget til 1. oktober 2004 for de fleste av de aktuelle strekningene.

1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med hovedanalysen er i samsvar med Stortingets vedtak å vurdere om organisasjonsmodellen som ble valgt for styringen av BaneTele AS, tilknytningen til Jernbaneverket mv., åpnet for uheldige beslutningsprosesser i BaneTele AS og i krysningspunktene mellom selskapet og dets eier, samt å vurdere Samferdselsdepartementets saksbehandling av statslånet til BaneTele AS med utgangspunkt i Stortingets vedtak og forutsetninger på etableringstidspunktet for selskapet og hensynet til statens helhetlige interesser.

Formålet belyses gjennom følgende problemstillinger:

- I hvilken grad er det ivaretatt at selskapets virksomhet fullt ut skulle være kommersiell og forretningsmessig?
- I hvilken grad ble BaneTele AS gitt rammevilkår og underlagt beslutningsprosesser som sikret konkurransehelhet?
- I hvilken grad har manglende etterlevelse av forutsetningene for virksomheten i BaneTele AS bidratt til å undergrave styringsmulighetene innenfor den valgte organisasjonsmodellen?
- I hvilken grad har Samferdselsdepartementets i sin saksbehandling av statslånet ivaretatt Stortingets vedtak og forutsetninger for lånet, hensynet til statens eierinteresser, jernbanepolitiske interesser og krav til saksbehandling i staten?

1.3 AVGRENSNING

BaneTele AS var fra opprettelsen 1. juli 2001 fullt ut eid av staten ved Jernbaneverket. Stortinget vedtok ved behandlingen av St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 2 (2002–2003) at Kongen fikk fullmakt til å avgjøre hvem som skulle representere staten i generalfor-

⁵ St.prp. nr. 60 (2001–2002).

⁶ St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 2 (2002–2003).

⁷ St.prp. nr. 65 (2002–2003).

⁸ St.meld. nr. 46 (1999–2000).

⁹ St.prp. nr. 1 (2001–2002) for Samferdselsdepartementet.

¹⁰ Forskrift av 22. juli 1994 nr 746, senere erstattet av forskrift av 4. desember 2001 nr. 1334.

¹¹ Vedlegg til brev fra Jernbaneverket til Samferdselsdepartementet 23. april 2001.

¹² Brev fra Samferdselsdepartementet v/statsråden til kontroll- og konstitusjonskomiteen, datert 7. mars 2003.

¹³ St.prp. nr. 66 (2001–2002).

samling. I St.prp. nr. 65 (2002–2003) går det fram at Nærings- og handelsdepartementet ved kongelig resolusjon av 20. desember 2002 overtok forvaltningsansvaret for statens aksjer i BaneTele AS. Undersø-

kelsen omfatter i hovedsak tidsrommet fra opprettelsen 1. juli 2001 og fram til Nærings- og handelsdepartementet overtok eierskapet og ansvaret for statslånet til BaneTele AS 20. desember 2002.

2 Metoder og gjennomføring

Undersøkelsen er i hovedsak basert på informasjon fra dokumenter. Det er videre supplert med opplysninger fra regnskap og intervjuer. Datamaterialet som undersøkelsen bygger på ble samlet inn fra august 2003 til desember 2003. Brev med informasjon om igangsettelse av hovedanalyse ble sendt til BaneTele AS, Jernbaneverket og Samferdselsdepartementet 1. september 2003. Oppstartmøte med Samferdselsdepartementet ble avholdt 25. september 2003.

I forbindelse med planen for undersøkelsen ble det fastsatt hvilke forhold som skulle undersøkes nærmere. De sentrale emnene var

- aktørenes roller og styring (se kapittel 4.1)
- selskapsdannelsen, herunder åpningsbalansen og avtalene mellom Jernbaneverket og BaneTele AS (se kapittel 4.2)
- selskapets økonomiske utvikling (se kapittel 4.3)
- finansieringen av BaneTele AS og behandlingen av statslånet (se kapittel 4.4.1, 4.4.3 og 4.4.4)
- oppkjøpet av bredbåndsvirksomheten til Enitel ASA (se kapittel 4.4.2). Oppkjøpet er en viktig bakgrunn for spørsmålet om finansieringen av BaneTele AS
- behandlingen av eierskapsspørsmålet (se kapittel 4.4.5)
- GSM-R-saken (se kapittel 4.5). Denne saken er et sentralt «case» for å undersøke hvordan forvaltningsmessige og forretningsmessige hensyn ble håndtert

Ut fra disse emnene ble relevante dokumenter innhentet og analysert. Med grunnlag i dokumentgjennomgangen ble behovet for ytterligere informasjon avklart (mangler, uklarheter etc. i forhold til å ha tilstrekkelig, gyldig og pålitelig dokumentasjon av funnene i undersøkelsen), og denne informasjonen ble innhentet gjennom intervjuer eller ytterligere skriftlig dokumentasjon.

Dokumentinnsamling

For å klargjøre hvilke dokumenter som skulle innhentes fra BaneTele AS, ble det gjennomført møter med representanter fra BaneTele AS 12. og 19. september 2003. I etterkant av møtet 19. september 2003 ble de relevante dokumentene oversendt på elektronisk format. Ytterligere dokumentasjon ble etterspurt 27. oktober 2003, og de aktuelle dokumentene er mottatt elektronisk.

Relevante dokumenter fra Jernbaneverket ble oversendt som vedlegg til brev fra Jernbaneverket av 29. september 2003. Ytterligere dokumentasjon ble

etterspurt 29. oktober 2003, og de aktuelle dokumentene er mottatt.

Den 1. oktober 2003 ble det foretatt en gjennomgang av relevante saksmapper i Samferdselsdepartementet, og aktuelle dokumenter ble hentet ut av saksmappe. Ytterligere dokumentasjon ble etterspurt 18. november 2003, og de aktuelle dokumentene er mottatt.

Intervjuer og innhenting av skriftlige uttalelser

Som en del av informasjonsinnhenting ble det avholdt møter med representanter fra Samferdselsdepartementet, Jernbaneverket og BaneTele AS. Videre ble det gjennomført informantintervjuer med Trygve Tamburstuen (tidligere administrerende direktør i BaneTele AS) og Stein O. Nes (tidligere styreleder i BaneTele AS). Sammen med de gjennomgåtte dokumentene ble opplysningene fra intervjuene med Trygve Tamburstuen og Stein O. Nes brukt som grunnlag for å utforme spørsmål til etterfølgende intervjuer med Samferdselsdepartementet, Jernbaneverket og BaneTele AS.

Det ble avholdt intervju med BaneTele AS 27. oktober 2003, med Jernbaneverket 17. november 2003 og 5. desember 2003 og med Samferdselsdepartementet 18. november 2003. I etterkant av intervjuene har det etter avtale vært en dialog med kommentarer og oppfølgende og avklarende spørsmål. Når det gjelder BaneTele AS har dialogen også omfattet en avklaring om opplysninger som burde unntas offentlighet av hensyn til selskapets behov for fortrolighet om forretningsmessige forhold. Det er tatt hensyn til innspillene fra BaneTele AS i rapporten.

I den grad dokumentasjonen i rapporten bygger på opplysninger fra intervjuer eller interne dokumenter, er disse opplysningene nedtegnet i referater og verifisert av Samferdselsdepartementet, Jernbaneverket eller BaneTele AS. Intervjuene er også benyttet som en kvalitetssikring av at Riksrevisjonen har fått tilgang til alle de relevante saksaspektene, og ved bruk av dokumenter formidler avsenders synspunkter på en mest mulig korrekt og dekkende måte.

Gjennom dialog med Samferdselsdepartementet ble det opprettet kontakt med Statens jernbanetilsyn. Den 21. november 2003 ble det sendt brev til Statens jernbanetilsyn for å få utdypet tilsynets vurdering av eierskap til sikkerhetskritisk kommunikasjonsutstyr og signal- og sikringsanlegg. Statens jernbanetilsyn svarte i brev av 9. desember 2003, og svaret følger som vedlegg til rapporten.

3 Revisjonskriterier

3.1 STORTINGETS FORUTSETNINGER VED OPPRETTELSEN AV BANETELE AS

3.1.1 Forutsetninger om selskapets virksomhet

Det forretningsmessige grunnlaget for en utnyttelse av Jernbaneverkets infrastruktur til kommersielle formål var ifølge St.prp. nr. 80 (2000–2001) å utnytte kommersielt den kapasiteten i teleinfrastrukturen som alt var etablert, og som Jernbaneverket ikke selv utnytter til jernbaneformål. I tillegg kommer utnyttelse av jernbanens infrastruktur til å bygge ut ny teleinfrastruktur for kommersielle formål og utvikling av nye produkter og tjenester innen de områder BaneTele AS har mulige konkurransefortrinn.¹⁴

Videre var det en viktig begrunnelse for etableringen av BaneTele AS at Samferdselsdepartementet ønsket å holde klare skiller mellom kommersiell virksomhet og forvaltningsvirksomhet. Ved valg av tilknytningsform la departementet vekt på at BaneTele AS skulle ha like konkurransevilkår som konkurrerende virksomheter, og i St.prp. nr. 80 (2000–2001) er det forutsatt at BaneTele AS gjennom selskapsdannelsen ville være sikret samme rammebetingelser som konkurrentene med hensyn til blant annet finansiering, økonomisk avgrensning og beslutningsstruktur. Departementet la videre vekt på at BaneTele AS skulle få en organisasjonsform som var velegnet for næringsvirksomhet, og at styret og administrerende direktør skulle ha styringsmessig og økonomisk handlefrihet på linje med konkurrentene. Etter departementets vurdering var det ikke aktuelt å bruke BaneTele AS som sektorpolitisk virkemiddel, og det ble forutsatt at BaneTele AS skal drive sin virksomhet i et åpent marked i full konkurranse med private aktører og med samme krav til forretningsmessig drift.¹⁵ I markedet som BaneTele AS var forutsatt å operere i, skulle andre foretak ha adgang til å tilby samme tjenester i det samme geografiske området og på vilkår som i hovedsak var like med BaneTeles. Også i forhold til jernbanens framtidige behov for tele- og datatjenester ble det lagt opp til at BaneTele AS i størst mulig grad skulle konkurrere på markedsmessige betingelser.¹⁶

3.1.2 Styringsvirkemidler

I St.prp. nr. 80 (2000–2001) gikk det fram at styring og kontroll av BaneTele AS vil skje etter bestemmelsene i aksjeloven, eventuelle spesielle bestemmelser i selskapets vedtekter og retningslinjer fastsatt i henhold til økonomireglementet § 22. Det ble også lagt opp til at statens styring og kontroll vil skje gjennom det avtaleverket som etableres mellom BaneTele AS og Jernbaneverket for rettigheter til eksisterende og ny infrastruktur. Øvrig styring og kontroll av virksomheten skal skje gjennom de relevante statlige tilsynsorganer og lovregulering. Jernbanens framtidige behov for tele- og datatjenester vil kunne ivaretas ved kjøp av tjenester.¹⁷

3.1.3 Forholdet mellom Jernbaneverket og BaneTele AS

Jernbaneloven § 3 definerer «kjøreveg» som «*spor-anlegg med tilhørende grunn og innretninger, signal- og sikringsanlegg, strømforsyningsanlegg og kommunikasjonsanlegg*». Deler av den infrastrukturen BaneTele AS har fått tilgang til og råder over, omfattes av jernbaneloven med tilhørende forskrifter og bestemmelser. I St.prp. nr 80 (2000–2001) ble det derfor lagt vekt på å etablere et grensesnitt som sikrer Jernbaneverkets behov for kontroll med den infrastrukturen som ligger fysisk nær jernbanetraseen, og forhold som er kritiske for jernbanens egen virksomhet. Jernbaneverket vil på samme måte som under den tidligere organisering og tilknytningsform måtte stille krav til teleanleggenes utforming og tekniske ytelse når dette påvirker jernbanedriften. Videre ble det lagt vekt på å sikre at grensesnittet ble basert på prinsippet om at jernbanens interesser går foran de kommersielle teleinteressene. Statens jernbanetilsyn har som forutsetning for sin vurdering av konsekvensene ved omdanningen lagt til grunn at alle fiberkabler og sikkerhetskritisk kommunikasjonsutstyr skal eies av Jernbaneverket, og at internkommunikasjon for signal- og sikringsanlegg holdes utenfor utskillelsen.¹⁸ I Innst. S. nr. 274 (2000–2001) ble det uttalt at «*Komiteen ser det som viktig at Jernbaneverket har kontroll over all infrastruktur og tilhøve som er kritisk for jernbanen si eiga verksemd. Alle fiberkablar langs jernbanenettet og kommunikasjonsutstyr som er kritisk for tryggleik, skal eigast av Jernbaneverket.*» På forespørsel fra Riksrevisjo-

¹⁴ St.prp. nr. 80 (2000–2001), kapittel 7.

¹⁵ St.prp. nr. 80 (2000–2001), kapittel 6.

¹⁶ St.prp. nr. 80 (2000–2001), kapittel 4, 5.2 og 5.3.

¹⁷ St.prp. nr. 80 (2000–2001), kapittel 11.

¹⁸ St.prp. nr. 80 (2000–2001), kapittel 9.4.

nen har Statens jernbanetilsyn utdypet tilsynets syn på eierskapet til sikkerhetskritisk kommunikasjonsutstyr og internkommunikasjon for signal- og sikringsanlegg, se vedlegg 1.

Rettighetene til infrastrukturen

I St.prp. nr 80 (2000–2001) ble det lagt til grunn at Jernbaneverket skal eie all teleinfrastruktur som er eller blir installert på Jernbaneverkets bestående og framtidige framføringsveier/linjetraseer, unntatt teknisk utstyr slik som sendere, mottakere, servere, svitsjer o.l., dersom ikke annet er avtalt. BaneTele AS skulle ved etableringen få eierrettigheter til en del transmisjonsutstyr og til fiberkabler som ikke er plassert langs jernbanens traseer. Selskapsdannelsen medførte dermed at Jernbaneverkets eierskap til teleinfrastrukturen ble delt med BaneTele AS, slik at de fysiske eiendelene med lang økonomisk levetid (det vil si eksisterende fiberkabler og kabelgater) fortsatt eies av Jernbaneverket, og fysiske eiendeler med relativt kortere økonomisk levetid (det vil si de tekniske installasjonene i hver ende av fiberkablene) eies av BaneTele AS.¹⁹

Ifølge St.prp. nr. 80 (2000–2001) skulle BaneTele AS få langsiktige leierettigheter til overskuddskapasiteten i fibernettet og føringsveien.²⁰ BaneTele AS skulle ha rett til å leie teleinfrastruktur som Jernbaneverket selv etablerer, eller som er etablert ved selskapsdannelsen. BaneTele AS skulle for hvert anlegg få en 20 års leierett og rett til å forlenge avtalen for to nye perioder på 10 år hver, men likevel ikke lenger enn til 1. juli 2041. Hvis BaneTele AS fortsatt ønsker å leie Jernbaneverkets fibernet etter denne dato, må hele avtalekomplekset eventuelt reforhandles på fritt grunnlag.

Departementet la til grunn at selskapets rettigheter til anleggene begrenses av det behov Jernbaneverket til enhver tid måtte ha for utnyttelse til jernbanens egne formål. Jernbaneverket skal ha rett til å tre ut av leieforpliktelsene til BaneTele AS for de deler av anleggene som Jernbaneverket har eller får bruk for til jernbanens egne formål. Jernbaneverket skal da kompensere BaneTele AS forholdsmessig for de kostnader som selskapet har dekket ved etableringen av anlegget. Hvis det oppstår konflikter mellom den kommersielle anvendelsen av nettet og hensynet til sikker og effektiv togframføring, har togframføringen absolutt prioritet. Dette er et moment som potensielt kan redusere den kommersielle verdien av overskuddskapasiteten. Jernbaneverket skal ikke utnytte anleggene til kommersielle formål uten etter samtykke fra BaneTele AS. BaneTele AS kan ikke nekte samtykke til kommersiell utnyttelse uten samtidig selv å tre inn i avtaleforholdet. Det ble

lagt til grunn at avtaler inngått mellom tredjepart og Jernbaneverket/BaneTele før etableringstidspunktet skulle videreføres gjennom BaneTele AS. Selskapets rettigheter til anleggene begrenses av de rettigheter tredjemenn har i anleggene. Jernbaneverket må godkjenne en eventuell overførsel av selskapets rettigheter og forpliktelser til tredjepart. BaneTeles bruk av tekniske rom o.l. som var etablert ved utskillelsen, skulle videreføres, og for bruken skulle det fastsettes en årlig kompensasjon på kommersielle vilkår. Behov for fysisk sikring av anleggene skal ivaretas og kan være gjenstand for kostnadsdeling mellom partene.²¹

Utbygging av infrastruktur

Ifølge St.prp. nr. 80 (2000–2001) skulle fristillingen av BaneTele legge grunnlaget for en lønnsom kommersiell videre utbygging av Jernbaneverkets bredbåndnett og den øvrige teleinfrastrukturen, uten at dette skal belaste de årlige bevilgninger til jernbaneformål, og uten at staten tar all økonomisk risiko som følger med en slik utbygging. I Innst. S. nr. 274 (2000–2001) uttalte samferdselskomiteen:

«Komiteen er samd i at BaneTele vert skilt ut i eige aksjeselskap, slik at dei potensielle meirverdiene som ligg i Jernbaneverket sin føringsveg og fiberkabelnett kan realiserast på ein meir effektiv måte. På denne måten kan ein finne utviklings- og finansieringsløyningar som ikkje er avhengig av dei årlege løyvingane til jernbane over statsbudsjettet.»

Det ble lagt til grunn at BaneTele AS har rett til å framføre fiberoptiske kabler og etablere annen teleinfrastruktur langs bestående eller framtidige linjetraseer. BaneTele AS skal kunne initiere og bestille utbygging av kommersiell teleinfrastruktur hos Jernbaneverket, og Jernbaneverket vurderer om det selv vil stå for utbyggingen, eller om den overlates til BaneTele AS. Utbyggingskostnadene for denne typen utbygging skal dekkes av BaneTele AS, mens Jernbaneverket blir eier av teleinfrastrukturen. Utbygging av teleinfrastruktur etter Jernbaneverkets behov vil følge ordinære statlige beslutningsrutiner og vil på vanlig måte være underlagt statlige bevilgninger over statsbudsjettet. Det ble videre vist til at all utbygging og endring av teleanlegg skal skje etter Jernbaneverkets anvisning og innenfor gjeldende sikkerhetsregelverk og jernbanetekniske regelverk og skal være tilpasset effektiv drift av jernbanen. Videre skal selskapets installasjoner og virksomhet på Jernbaneverkets infrastruktur til enhver tid være tilpasset de bestemmelser som gjelder for jernbaneanleggene, herunder Jernbaneverkets og Statens jernbanetilsyns bestemmelser vedrørende sikkerhet og trafikkavvikling.²²

¹⁹ St.prp. nr. 80 (2000–2001), kapittel 1, 4 og 11.1.

²⁰ St.prp. nr. 80 (2000–2001), kapittel 1.

²¹ St.prp. nr. 80 (2000–2001), kapittel 1 og 4.

²² St.prp. nr. 80 (2000–2001), kapittel 4.

Selskapets betaling av leie for infrastrukturen

Ifølge St.prp. nr. 80 (2000–2001) skal BaneTele AS forhåndsbetale leie for 20 år. Leien for nye anlegg skal dekke alle utbyggingskostnadene. Leieretten for eksisterende anlegg på etableringstidspunktet for selskapet inngikk i stiftelsesgrunnlaget for selskapet, og BaneTele AS skulle derfor ikke betale de historiske utbyggingskostnadene for disse anleggene. I tillegg skal BaneTele AS betale en årlig leie til Jernbaneverket på fire prosent av utbyggingskostnadene for nye anlegg og av bokført verdi av leieretten til anlegg som inngår i åpningsbalansen. For anlegg som er etablert, eller som etableres utenfor Jernbaneverkets eiendom, skal BaneTele AS ikke betale leie til Jernbaneverket.²³

3.1.4 Forutsetninger for finansieringen av BaneTele AS

I St.prp. nr. 80 (2000–2001) ble det henvist til EØS-avtalens artikkel 61, som fastslår at statsstøtte som vrir eller truer med å vri konkurransen i utgangspunktet er forbudt med mindre annet er gitt i medhold av avtalen. I tråd med EØS-avtalens artikkel 61 har EFTAs overvåkningsorgan (ESA) utarbeidet retningslinjer for statsstøtte relatert til offentlig eide selskaper. Retningslinjene fastsetter det såkalte «markedsinvestorprinsippet» som utgangspunkt for å vurdere om offentlig kapitaltilførsel til en kommersiell virksomhet er å anse som statsstøtte eller ikke. Dette innebærer et krav om at staten i forbindelse med økonomiske disposisjoner overfor offentlige foretak skal opptre slik en rasjonell privat investor ville gjort i samme situasjon overfor et tilsvarende/sammenlignbart privat selskap. Markedsinvestorprinsippet medfører blant annet at verdsetting av aktiva ved tingsinnskudd skal baseres på markedsverdi, at lån gis til markedsbetingelser med hensyn til rente, løpetid, sikkerhet og andre betingelser, at egenkapital skal underlegges et avkastningskrav som gjenspeiler risikoprofilen til selskapet, og at avtaler om levering av tjenester mv. mellom BaneTele AS og Jernbaneverket skal skje til markedsmessige vilkår og prising. I denne sammenheng vises det til at forholdet mellom BaneTele AS og Jernbaneverket (jf. kapittel 3.1.3) er basert på samme modell som gjelder mellom energiverkene og Enitel ASA.²⁴

Det ble lagt opp til at BaneTele AS skulle etableres med en kapitalstruktur slik at BaneTele AS på etableringstidspunktet kunne dekke sine løpende forpliktelser og nå sine forretningsmessige mål. De-

partementet la vekt på å sikre BaneTele AS tilstrekkelig finansiell styrke i etableringsfasen og foreslo en egenkapitalandel på 40 prosent. For å finansiere videre utbygging og dekke løpende forpliktelser ved fortsatt drift ville selskapet ha behov for en viss likviditetsbeholdning. Med de planer som forelå for forsterking av BaneTeles bredbåndnett, ble behovet beregnet til ca. 200 mill. kroner for 2001. Dette ble foreslått i hovedsak dekket ved opptak av lån. Det ble tatt hensyn til dette lånet ved beregningen av egenkapitalandelen på 40 prosent. Samferdsdepartementet foreslo at staten innvilget et midlertidig statslån med en løpetid på ett år. Det ble forutsatt at lånet skulle gis på markedsmessige vilkår, og det ble lagt opp til at statslånet skulle erstattes av låneopptak i markedet. Departementet la videre til grunn at BaneTele AS skulle finansiere sin framtidige virksomhet på vanlige vilkår i det private kapitalmarkedet. I henhold til gjeldende praksis ved omdanning av statlig virksomhet til aksjeselskaper ble det ikke lagt opp til at staten skal garantere for selskapets lån.²⁵

I St.prp. nr. 80 (2000–2001) ble det lagt opp til at BaneTele AS på samme måte som andre selskaper eid av staten ved Samferdsdepartementet skulle underlegges et avkastningskrav som reflekterer selskapets kapitalstruktur og relative risiko, det vil si at avkastningskravet baseres på den såkalte kapitalverdimodellen. Det ble videre lagt til grunn at BaneTele AS har en tilsvarende risikoprofil som andre telekom- og IT-selskaper.

I henhold til aksjeloven § 2-6 skal eiendeler som overdras, ha en verdi som minst svarer til det avtalte vederlaget. I St.prp. nr. 80 (2000–2001) framkom det som mest relevant at verdsettelsen av eiendelene for BaneTele AS ble fastsatt ut fra at *arbeidskapitalen* er likvid og kan verdsettes til pålydende verdi, at *teknisk utstyr* verdsettes til bokførte verdier, og at *fi-berkabler* verdsettes etter gjenanskaffelseskost med fradrag for slitasje og uhensiktsmessighet. Anleggene som BaneTele AS fikk leierett til, skulle inngå i åpningsbalansen under driftsmidler. Leieretten for disse anleggene utgjorde en del av egenkapitalinnskuddet staten gav ved etableringen av BaneTele AS.²⁶

Når det gjelder ny kapital, heter det i ESAs retningslinjer for statsstøtte relatert til offentlig eide selskaper:

«Det dreier seg heller ikke om statsstøtte når ny kapital tilføres på betingelser som ville blitt akseptert av en privat investor som foretar sine transaksjoner på normale markedsøkonomiske vilkår. Dette kan [blant annet] være tilfellet [...] når det tilføres ny kapital i et offentlig foretak forutsatt at den nye kapitalen svarer til nye investeringsbehov og til

²³ St.prp. nr. 80 (2000–2001), kapittel 4 og 11.2.

²⁴ St.prp. nr. 80 (2000–2001), kapittel 4 og 5.2. Avtalen mellom energiverkene og Enitel ASA er innhentet i forbindelse med undersøkelsen, og det er kontrollert at det er samsvar mellom denne avtalen og de prinsipper som er nedfelt i St.prp. nr. 80 (2000–2001).

²⁵ St.prp. nr. 80 (2000–2001), kapittel 11.4.

²⁶ St.prp. nr. 80 (2000–2001), kapittel 11.2.

kostnader direkte knyttet til dem, at den sektor foretaket tilhører ikke lider under strukturell overkapasitet innenfor EØS, og at foretakets finansielle stilling er god [og] når investeringen er av en slik strategisk art med hensyn til markeder og innsatsfaktorer at det vil være naturlig for en kapitalinnskyter å erverve en eierandel selv om det ikke gir umiddelbar avkastning.»

3.1.5 Forutsetninger om forholdet mellom BaneTele AS og GSM-R

Utbygging av teleinfrastruktur for jernbaneformål er i St.prp. nr. 80 (2000–2001)²⁷ forutsatt ivare tatt av Jernbaneverket og underlagt bestemmelsene i lov om offentlige anskaffelser²⁸ og forsyningsforskriften²⁹. Ut fra konkurransefortrinnet som BaneTele AS har ved potensialet for videre modernisering og utbygging av Jernbaneverkets teleinfrastruktur, kunne BaneTele AS ha muligheten til å delta i utviklingen av samfunnskritisk kommunikasjon gjennom utbygging av GSM-R og en mulig samordning av digitale radioløsninger for nødetatene. Det ble videre påpekt at utbygging av teleinfrastruktur generelt kan legge til rette for en rimeligere og tidligere gjennomføring av viktige sikkerhetsrelaterte utbygginger innen jernbanen enn ellers planlagt. Et eksempel på dette er at utbygging av GSM-R vil kunne trekke store vekslers på en eventuell utbygging av UMTS-infrastruktur langs jernbanen ved at blant annet master og transmisjons- og transportlinjer benyttes til begge systemene. På denne bakgrunn ble det påpekt at det transportnett og den øvrige infrastrukturen som BaneTele AS har tilgang til, representerte et interessant grunnlag for utvikling av et UMTS-nett, og at BaneTele AS ville kunne ta initiativ til å inngå et samarbeid om leveranser til lisenshavere til UMTS.³⁰

3.2 KRAV TIL DEN OVERORDNEDE EIERSTYRINGEN

3.2.1 Statlig regelverk

I St.prp. nr. 80 (2000–2001) framkommer det at Jernbaneverket i henhold til økonomireglementet § 22 skulle utarbeide skriftlige retningslinjer som fastslår hvordan styrings- og kontrollmyndigheten skal utøves overfor BaneTele AS. Retningslinjene skulle definere statens eierrolle og hvordan eierrollen skulle utøves i den normale oppfølging av virksomheten. Videre går det fram at BaneTele AS skulle følges opp spesielt med vektlegging på oppnådd årsresultat, avkastningskrav og utbyttepolitikk.

²⁷ St.prp. nr. 80 (2000–2001), kapittel 4 og 5.3.

²⁸ Lov 16. juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser.

²⁹ Forskrift 16. desember 1994 nr. 1110 om gjennomføring av EØS-avtalen vedlegg XVI punkt 4 om samordning av innkjøpsreglene for oppdragsgivere innen vann- og energiforsyning, transport og telekommunikasjon (forsyningssektorene).

³⁰ St.prp. nr. 80 (2000–2001), kapittel 3.1 og 3.2.

I Statens personalhåndbok, punkt 12.15.1 § 3 går det fram at embets- eller tjenestemann som er ansatt i et departement eller i annet sentraladministrativt organ, som regelmessig behandler saker av vesentlig betydning for selskapet eller bedriften eller for vedkommende bransje, ikke må oppnevnes til styreverv i selskaper eller forretningsdrivende bedrifter knyttet til offentlig eller privat næringsvirksomhet. Ifølge Arbeids- og administrasjonsdepartementets kommentarer til bestemmelsene er hensikten med reglene å forhindre at det oppstår inhabilitetssituasjoner, eller at det blir etablert stillingskombinasjoner som kan svekke tilliten til forvaltningens avgjørelser.

3.2.2 Viktige prinsipper for øvrig

Prinsipper for god eierstyring

Ifølge St.meld. nr. 22 (2001–2002) Et mindre og bedre statlig eierskap er det et viktig mål å sikre at eierskapet er organisert og forvaltet på en profesjonell og effektiv måte. I meldingen heter det: «*Det er viktig at eierrollen kan utøves på en slik måte at det gir grunnlag for best mulig forretningsmessig drift i de enkelte selskapene*», og at «*... organiseringen og forvaltningen av eierskapet må tilpasses statens målsettinger med eierskapet og virksomhetenes egenart*». I Innst. S. nr. 264 (2001–2002) til St.meld. nr. 22 (2001–2002) påpekte næringskomiteen behovet for å forbedre og effektivisere det statlige eierskapet og uttalte at det vil «*være avgjørende at det finnes aktive, kompetente eiere*». Av meldingen går det videre fram at regjeringen ser det som et overordnet prinsipp at det statlige eierskapet, der det er forretningsmessig motivert, i størst mulig grad forvaltes etter samme retningslinjer som anvendes av private eiere. I meldingen er det presentert ti prinsipper for godt eierskap, og regjeringen opplyser at den vil følge disse prinsippene i sin eierforvaltning.

Et av prinsippene for godt eierskap er at kapitalstrukturen i selskapet skal være tilpasset formålet med eierskapet og selskapets situasjon. I Innst. S. nr. 264 (2001–2002) uttaler næringskomiteen «*at oppstartsfasen for en bedrift kjennetegnes av at den må ha tilstrekkelig tilgang på finansiell kapasitet [...]*». Et annet prinsipp er at styresammensetningen skal være kjennetegnet av kompetanse, kapasitet og mangfold ut fra det enkelte selskapets egenart. I St.prp. nr. 80 (2000–2001) ble det lagt til grunn at styret i BaneTele AS skulle være sammensatt slik at det representerer eiers og samfunnets interesser, samtidig som det ble lagt vekt på tele- og jernbanefaglig kompetanse og forretningsmessig forståelse. Andre viktige prinsipper er at det skal være åpenhet knyttet til statens eierskap i selskapene, og at staten setter mål for selskapet, mens styret er ansvarlig for realiseringen av målene.

Prinsipper for håndtering av ulike roller

I St.prp. nr. 80 (2000–2001) gav Samferdselsdepartementet uttrykk for at aksjeselskap var den tilknytningsformen som best ville ivareta eiers behov for styring og kontroll, samtidig som den ville løse de utfordringene som framstod som begrensninger med organiseringen innenfor Jernbaneverket. Selskaps-etableringen ville innebære blant annet at Samferdselsdepartementets ulike roller både innen jernbanen og i forhold til telesektoren ble tydeliggjort ved at jernbanens televirksomhet ble skilt ut i et selvstendig rettssubjekt.

I St.meld. nr. 22 (2001–2002) går det fram at staten må ta legitimitetshensyn når endringer vurderes, og det heter:

«Det er uheldig med en organisering og forvaltning som gir inntrykk av rollesammenblanding. Dette gjelder i særlig grad for selskaper med statlig eierskap som opererer i markeder i konkurranse med andre. Selskaper hvor staten har eierinteresser må underlegges det samme konkurransepolitiske regelverk – og samme praksis for håndheving av regelverket – som andre selskaper.»

I St.meld. nr. 40 (1997–98) Eierskap i næringslivet heter det at det er helt vesentlig for staten som eier å organisere og utøve eierskapet og regulatørrollen slik at det bygges opp tillit til at statlig eide selskaper ikke gis spesielle vilkår eller fordeler i konkurransen med andre virksomheter. Spesielt blir det påpekt at når staten har mulighet til å fatte enkeltvedtak eller gripe inn mot planlagte tiltak, er det viktig å være ekstra oppmerksom slik at virksomheter med statlig eierinteresse ikke forskjellsbehandles i forhold til private selskaper.³¹ I Innst. S. nr. 77 (1998–99) til St.meld. nr. 40 (1997–98) gav flertallet i næringskomiteen uttrykk for at man må gjøre det som er mulig for å sikre likeverdige konkurranseforhold mellom private og offentlig eide virksomheter. I Innst. S. nr. 264 (2001–2002) understreker næringskomiteen betydningen av at det skapes en klarere deling mellom statens politiske og forretningsmessige rolle, og at dette gjenspeiles i organiseringen.

3.3 KRAV TIL DEPARTEMENTETS OVERORDNEDE STYRING OG OPPFØLGING

3.3.1 Etatsstyring

På bakgrunn av at BaneTele AS skulle drive fullt ut forretningsmessig og konkurranseutsatt og ikke skulle brukes som et sektorpolitisk virkemiddel, ble

det i St.prp. nr. 80 (2000–2001) framholdt at staten ikke ville ha behov for direkte kontroll med den daglige driften. Statens behov for kontroll skulle ivaretas gjennom mer overordnede styringsmuligheter, og det ble gitt uttrykk for at departementet gjennom etatsstyringsdialogen med Jernbaneverket ville kunne gi nærmere regler for forvaltningen av eierskapet.

Ut fra økonomiregelverket skal etatsstyringen hovedsakelig skje gjennom tildelingsbrev, faste etatsstyringsmøter og periodisk rapportering, men det er også åpnet for en mer løpende etatsstyringsdialog. I funksjonelle krav³² punkt 1-2.1 går det fram at de momenter som skal vektlegges, bør nedfelles skriftlig. Ifølge økonomireglementet § 6.2 første ledd skal tildelingsbrev blant annet inneholde mål, resultatkrav og rapporteringsrutiner, samt en beskrivelse av strategiske utfordringer. Tildelingsbrevet skal også angi hvilken myndighet virksomheten har fått delegert i henhold til bevilgningsreglementet.

I henhold til økonomireglementet § 20.1 skal hvert departement etablere ordninger som gir kontroll med at underliggende virksomheter utfører sine oppgaver i overensstemmelse med de mål og retningslinjer som er angitt i tildelingsbrevet og i gjeldende lover og regler. Departementet skal fastsette instruks for de virksomhetsinterne rutiner som angitt i økonomireglementet § 21, jf. også § 2.2. I økonomireglementet § 20.2 er det gitt nærmere regler om departementets kontroll og oppfølging av underliggende virksomhet. Departementets kontrollansvar er utdypet i funksjonelle krav kapittel 1-4.

3.3.2 Saksbehandling

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967 (forvaltningsloven) regulerer virksomheten som drives av forvaltningsorganer. Forvaltningsloven kapittel II omhandler habilitetsregler for offentlige tjenestemenn. Forvaltningsloven kapittel III gir alminnelige regler om saksbehandlingen. Det framgår blant annet at forvaltningsorganene har veiledningsplikt, at saker skal forberedes og avgjøres uten utgrunnet opphold, og at det i visse saker skal gis foreløpig svar.

De vedtatte saksbehandlingsregler suppleres av de uskrevne normer for god forvaltningsskikk. Et grunnleggende krav er at saksbehandlingen skal være forsvarlig. Mange av de spesielle normene som kan utledes av kravet, er lovfestet, jf. ovenfor.

³¹ St.meld. nr. 40 (1997–98), kapittel 8.6.

³² Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten, fastsatt av Finansdepartementet 24. oktober 1996.

4 Fakta

4.1 AKTØRENE'S ROLLER OG STYRING

4.1.1 Styret i BaneTele AS

Det er gitt regler om selskapets ledelse i aksjeloven kapittel 6. Selskapets ledelse består av styre, daglig leder og eventuelt bedriftsforsamling. Forvaltningen av selskapet hører inn under styrets ansvar. I dette ligger at styret skal sørge for forsvarlig organisering av virksomheten og i nødvendig utstrekning fastsette planer og budsjetter for selskapets virksomhet. Videre skal styret holde seg orientert om selskapets økonomiske stilling og plikter å påse at dets virksomhet, regnskap og formuesforvaltning er gjenstand for betryggende kontroll. Styret skal iverksette de undersøkelser det finner nødvendig for å kunne utføre sine oppgaver. Hvis ett eller flere styremedlemmer krever det, skal slike undersøkelser iverksettes. Styret skal føre tilsyn med den daglige ledelse og selskapets virksomhet for øvrig, og daglig leder har plikt til å informere styret om selskapets virksomhet, stilling og resultatutvikling. Videre kan styret pålegge daglig leder å gi nærmere redegjørelse om bestemte saker.

I styrets første møte 22. august 2001 ble det fastsatt retningslinjer for styrets arbeid. Ifølge retningslinjene har styret ansvaret overfor generalforsamlingen og autoritet overfor den daglige ledelsen. Styret skal sørge for formulering av selskapets hovedmål og strategi, fastlegge og ajourføre kortsiktige og langsiktige arbeidsmål for selskapet og sørge for at disse retningslinjer følges. Styret må klart definere retningslinjer for saker som ønskes forelagt, og hvilke styringsdata som ønskes rapportert. Styret skal se til at selskapets kontrollsystem er tilfredsstillende, og at bedriften har en riktig organisasjon. Styret ansetter og avskjediger administrerende direktør og formulerer hans oppgaver og arbeidsramme. Videre skal styret behandle alle saker av usedvanlig art eller viktighet.³³

I perioden fra 1. juli 2001 til 28. november 2002 var tre av styrets fem aksjonærvalgte styremedlemmer ansatt i Jernbaneverket. I styret fungerte disse henholdsvis som styreleder, nestleder og ordinært styremedlem. Styrelederen var i Jernbaneverket ansatt som etatsleder (ansvar for overordnet ledelse av Jernbaneverket), nestlederen var økonomidirektør, og styremedlemmet var regionsdirektør for region Nord. Økonomidirektøren har blant annet ansvaret for kommunikasjonen mot Samferdselsdepartemen-

tet i økonomisaker som gjelder Jernbaneverket. Ifølge Jernbaneverket la man i den interne saksbehandlingen vekt på å påse at styremedlemmer som var ansatt i Jernbaneverket, ikke deltok i behandlingen av saker som angikk BaneTele AS, og at man generelt hadde et bevisst forhold til en eventuell rolleproblematikk. I visse tilfeller hvor saker vedrørende BaneTele AS ble drøftet i Jernbaneverket, for eksempel i møter i Jernbaneverkets ledergruppe, deltok ikke ansatte som også hadde styreverv i BaneTele AS.³⁴ I henhold til Jernbaneverkets styringssystem³⁵ skulle imidlertid styret i BaneTele AS rapportere til Jernbaneverket ved økonomidirektøren hvert tertial om resultat- og balanseregnskap, låneopptak med mer. Videre framkommer det av korrespondanse mellom Samferdselsdepartementet og Jernbaneverket at økonomidirektøren gav innspill fra Jernbaneverket om fastsettelse av rentevilkår for statslånet til BaneTele AS og at økonomidirektøren undertegnet brev av 25. mars 2002 med forslag om forsert utbygging av GSM-R på vegne av Jernbanedirektøren.

Styret hadde åtte møter og behandlet 42 saker i 2001. De mest sentrale sakene dreide seg om utarbeidelse av forretningsplan og budsjett, oppfølging av regnskap, finansiering, organisering, oppkjøpet av bredbåndsvirksomheten til Enitel ASA og GSM-R. I 2002 hadde styret 20 møter og behandlet 115 saker. De mest sentrale sakene dreide seg om utarbeidelse av forretningsplan, organisering og GSM-R, budsjett, regnskap, finansiering og mer generelt om selskapet økonomiske situasjon.

4.1.2 Jernbaneverkets roller og generelle styring

Eier av BaneTele AS

Kapittel 5 i aksjeloven inneholder inngående regler om generalforsamling. Aksjeeierne utøver den øverste myndighet i selskapet gjennom generalforsamlingen. I dette ligger at myndigheten utøves ved avholdelse av generalforsamling i henhold til aksjelovens regler. Det er blant annet gitt regler om innkalling og gjennomføring av generalforsamling. Generalforsamlingen kan treffe vedtak i alle saker som ikke loven har lagt til noen av de øvrige organer. Videre kan generalforsamlingen instruere andre sel-

³⁴ Referat fra intervju og dialog med Jernbaneverket.

³⁵ Jernbaneverkets styringssystem er en samlet dokumentasjon av bestemmelser og retningslinjer for hvordan arbeidet i Jernbaneverket skal utføres.

³³ Sakspapirer til sak 04/01.

skapsorganer, omgjøre deres beslutninger eller direkte treffe avgjørelse i andre selskapsorganers saker, med mindre generalforsamlingen i loven er fratatt denne myndighet. For aksjeselskaper som er eid av staten, er det i tillegg gitt regler i aksjeloven §§ 20-4 til 20-6. Disse bestemmelsene gir staten som eier en utvidet beslutningskompetanse i forhold til det som loven ellers tillegger aksjonærene i aksjeselskaper.³⁶ Ut fra § 20-5 første ledd er det Jernbaneverket som skulle stå for innkalling til generalforsamling, og som bestemmer innkallingsmåten. Til møtet innkalles daglig leder, styrets medlemmer og bedriftsforsamlingens medlemmer, og dessuten revisor hvis det er ønskelig. Riksrevisjonen skal varsles og har rett til å være til stede i generalforsamlinger i selskaper hvor staten eier alle aksjene.

I perioden 1. juli 2001–20. desember 2002 utøvde Jernbanedirektøren eiermyndighet gjennom generalforsamling i en ordinær generalforsamling 8. mai 2002 og tre ekstraordinære generalforsamlinger (15. mai 2002, 13. november 2002 og 13. desember 2002). Ifølge Jernbaneverket ble eiers instruksjer, pålegg og styringssignaler til BaneTele AS kun gitt i generalforsamlingsmøter. Jernbanedirektøren ble imidlertid holdt løpende informert om BaneTele AS av styrelederen i selskapet. Jernbaneverket utarbeidet ikke en egen strategi for forvaltningen av interessene i BaneTele AS, og dette ble begrunnet med at Jernbaneverket ikke hadde som siktemål å være en langsiktig eier i BaneTele AS. For å tilfredsstille kravene i økonomireglementet § 22 har Jernbaneverket foretatt enkelte tilpasninger i sitt interne styringssystem.³⁷

Siden Jernbaneverket eide infrastrukturen, var det ifølge Samferdselsdepartementet en naturlig løsning at forvaltningen av eierskapet til BaneTele AS ble lagt til Jernbaneverket. Etter utskillelsen av BaneTele AS skulle ikke Jernbaneverket drive noen televirksomhet, og man så derfor ikke for seg noen rolleproblematikk i forbindelse med at Jernbaneverket skulle forvalte interessene i BaneTele AS. Departementet så heller ikke på dette tidspunktet noen problemer ved at Jernbaneverket både fikk rollen som eier og skulle opptre som avtalepart i forhold til selskapet. Forretningsheten BaneTele lå allerede i Jernbaneverket, og det var fortsatt en forutsetning at man skulle ta tilstrekkelige sikkerhetsmessige hensyn. På denne bakgrunn framstod det som mest naturlig at det var Jernbaneverket, ikke Samferdselsdepartementet, som fikk ansvaret for å forvalte interessene i BaneTele AS.³⁸

Jernbanemyndighet

Jernbaneverkets primære oppgave er knyttet til forvaltningsansvaret for det statlige jernbanenetnet og ansvaret for trafikkstyringen på det statlige jernbanenetnet. BaneTele AS har møtt Jernbaneverket som jernbanemyndighet i forbindelse med GSM-R-saken (se kapittel 4.5) og ved forvaltning av avtaleverket mellom Jernbaneverket og BaneTele AS (se kapittel 4.2.4).³⁹

Kjøper av tjenester

Jernbaneverket er også kjøper av tjenester fra BaneTele AS. BaneTele AS leverer blant annet fasttelefonitjenester til Jernbaneverket, og på regionalt nivå kjøper Jernbaneverket også transportkapasitet i fibernetnet som BaneTele AS leier hos Jernbaneverket. Jernbaneverket har en egen innkjøpsavdeling som har ansvaret for sentrale rammeavtaler på telefoni. Avdelingen har kun i liten grad bistått budsjettansvarlige (banesjefer) med kjøp av transportkapasitet regionalt. Jernbaneverket oppfatter BaneTele AS som en profesjonell leverandør av tjenester, og det har ifølge Jernbaneverket ikke vært noen vesentlige tvister mellom partene i forbindelse med leveransene.⁴⁰

4.1.3 Samferdselsdepartementets rolle og generelle styring

Overordnet organ for Jernbaneverket

Som overordnet organ for Jernbaneverket innehar Samferdselsdepartementet rollen som overordnet jernbanemyndighet. I den aktuelle perioden var departementet også overordnet eiermyndighet for BaneTele AS.

Samferdselsdepartementet la vekt på at den forretningsmessige forvaltningen av BaneTele AS var Jernbaneverkets oppgave som forvalter av eierinteressene i selskapet.⁴¹ Ifølge samferdselsministerens brev til kontroll- og konstitusjonskomiteen, datert 7. mars 2003, har ikke Samferdselsdepartementet vært direkte involvert i selve eierstyringen av selskapet, utenom ved framlegg og orienteringer som ble gitt til Stortinget.⁴²

I forhold til BaneTele AS var Samferdselsdepartementets rolle som overordnet jernbanemyndighet knyttet til forvaltningen av avtaleverket mellom Jernbaneverket og BaneTele AS (se kapittel 4.2.4) og GSM-R-saken (se kapittel 4.5). Samferdselsdepartementet påpeker at departementet i behandlingen av GSM-R-saken hele tiden forholdt det seg til Jernbaneverket i forbindelse med utbyggingen av

³⁹ Referat fra intervju og dialog med Jernbaneverket.

⁴⁰ Referat fra intervju og dialog med Jernbaneverket.

⁴¹ Referat fra intervju og dialog med Samferdselsdepartementet.

⁴² Brev fra Samferdselsdepartementet v/statsråden til kontroll- og konstitusjonskomiteen, datert 7. mars 2003.

³⁶ St.prp. nr. 80 (2000–2001), kapittel 11.5.

³⁷ Referat fra intervju og dialog med Jernbaneverket.

³⁸ Referat fra intervju og dialog med Samferdselsdepartementet.

GSM-R. Departementet gav aldri BaneTele AS noen rolle i forbindelse med prosjektet.⁴³

Utøvelsen av rollen som overordnet organ for Jernbaneverket skjer gjennom etatsstyringen, og ifølge Samferdselsdepartementet ble etatsstyringen av Jernbaneverket i saker som gjaldt BaneTele AS, håndtert på vanlig måte gjennom tildelingsbrev, etatsstyringsmøter og i noen tilfeller gjennom direkte styringssignaler i form av brev eller lignende.

I tildelingsbrevet fra Samferdselsdepartementet til Jernbaneverket for 2002 la Samferdselsdepartementet til grunn

«at hensynet til jernbanens langsiktige interesser ivaretas gjennom utviklingen av Jernbaneverkets forretningsmessige aktiviteter, slik at den enkelte aktivitet/virksomhet også på lang sikt vil være lønnsom for jernbanen, og med en forsvarlig risikoeksponering. Dette gjelder også de aktiviteter som er organisert innenfor aksjeselskapsmodellen, herunder BaneTele AS.»

I etatsstyringsmøtene har Jernbaneverket orientert om status for BaneTele AS, kjøpet av Enitels fiberkabelnett, status for arbeidet med GSM-R og status i arbeidet med eierskapsstrukturering. I etatsmøtet 22. oktober 2001 bad Samferdselsdepartementet om at Jernbaneverket utarbeidet retningslinjer og prinsipper for styring av underliggende virksomheter.

Samferdselsdepartementet etablerte ikke kontrollrutiner overfor Jernbaneverkets eierutøvelse utover at det fortløpende ble involvert i og måtte forholde seg til flere problemstillinger vedrørende BaneTele AS og Jernbaneverket. Departementet utførte heller ingen kontrollhandlinger for å sikre at selskapet ble etablert i samsvar med forutsetningene.⁴⁴

Overordnet telemyndighet

Samferdselsdepartementet er overordnet telemyndighet. Denne myndigheten innebærer blant annet oppfølging av Post- og teletilsynet. Departementet la vekt på å ikke utøve noen aktiv telepolitisk styring i spørsmål som særlig angikk BaneTele AS.⁴⁵

Långiver

Ved opprettelsen av statslånet ble det besluttet at Samferdselsdepartementet skulle stå som långiver i forhold til BaneTele AS. I sin behandling av BaneTele AS la departementet vekt på i hovedsak å oppetre som långiver.⁴⁶

4.2 SELSKAPSDANNELSEN

4.2.1 Bakgrunn

BaneTele ble opprettet som en intern forretningsenhet i Jernbaneverket i 1996. Forretningsenheten hadde et eget styre. Fram til og med 1997 var virksomheten begrenset til jernbanerelatert virksomhet i Norge. Fra 1998 ble det åpnet for salg av teletjenester i et åpent marked. BaneTele omsatte teletjenester for ca. 43 mill. kroner i 1998 og ca. 57 mill. kroner i 1999, inklusiv internt salg i Jernbaneverket.⁴⁷ I 2000 var omsetningen på 77,8 mill. kroner.

I forkant av at BaneTele AS ble opprettet, ble det internt i Jernbaneverket arbeidet med flere ulike alternativer til utskillelse i et eget selskap. Blant annet ble en fusjon med andre aktører i telemarkedet og ulike oppkjøpsløsninger vurdert. Uansett ble det sett på som svært aktuelt å søke allianser med andre aktører for å utfylle BaneTeles eget tilbud overfor kundene. Ut fra den strategien som var utarbeidet for forretningsenheten, var både omfattende investeringer og allianser med andre aktører nødvendige forutsetninger for å muliggjøre et såkalt «vekst»-scenario for virksomheten.⁴⁸

4.2.2 Selskapets formål, hovedoppgaver og strategier

Aktørenes forståelse av rammene for selskapets virksomhet

Samferdselsdepartementets forståelse av rammene for virksomheten til BaneTele AS bygger på uttalelsene i St.prp. nr. 80 (2000–2001) om at BaneTele AS skal utnytte overskuddskapasiteten i Jernbaneverkets fiberkabelanlegg langs jernbanenettet kommersielt, og at selskapet ikke skal være et sektorpolitisk virkemiddel. Ifølge Samferdselsdepartementet skulle selskapets virksomhet avgrenses til kommersiell og forretningsmessig virksomhet.⁴⁹

Jernbaneverkets forståelse av rammene for virksomheten til BaneTele AS som ble gitt i St.prp. nr. 80 (2000–2001), er at BaneTele AS skulle kunne drive kommersiell utnyttelse av overskuddskapasiteten i Jernbaneverkets fibernet og samtidig kunne være et instrument i finansieringen av GSM-R.⁵⁰

Selskapets forståelse av de rammene som ble gitt for virksomheten i St.prp. nr. 80 (2000–2001), er at BaneTele AS skal kunne kommersialisere overskuddskapasiteten i Jernbaneverkets fiberkabelanlegg og fiberkabler utenom Jernbaneverkets eieendom. BaneTele AS har hele tiden hatt som forutsetning at selskapet skal kunne være leverandør for jernbanesektoren, og fra opprettelsen var det en forståelse om at dette også omfattet jernbaneformål, som GSM-R.⁵¹

⁴³ Referat fra intervju og dialog med Samferdselsdepartementet.

⁴⁴ Referat fra intervju og dialog med Samferdselsdepartementet.

⁴⁵ Referat fra intervju og dialog med Samferdselsdepartementet.

⁴⁶ Referat fra intervju og dialog med Samferdselsdepartementet.

⁴⁷ St.prp. nr. 80 (2000–2001), kapittel 2.

⁴⁸ Referat fra intervju og dialog med Jernbaneverket.

⁴⁹ Referat fra intervju og dialog med Samferdselsdepartementet.

⁵⁰ Referat fra intervju og dialog med Jernbaneverket.

⁵¹ Referat fra intervju og dialog med BaneTele AS.

Selskapets formål og hovedoppgaver

Selskapets formål er i henhold til vedtektene § 3 «*direkte eller indirekte å etablere og drive infrastruktur for transport av teletjenester, både fast og trådløs, samt levering av teletjenester og dertil naturlig tilhørende virksomhet*».

I forretningsplanen for 2002 framkommer det at selskapets hovedoppgave ifølge BaneTele AS var å ivareta sikker og effektiv kommunikasjon for norsk jernbane, samtidig som BaneTele AS med sin overskuddskapasitet og overskuddsfunksjonalitet skulle konkurrere i det åpne markedet for bredbåndstjenester. Denne hovedoppgaven er også kommunisert gjennom selskapets årsrapporter for 2001 og 2002. Videre heter det i forretningsplanen at BaneTele AS skulle skape en verdiutvikling for eieren, Jernbaneverket, som skulle komme primære jernbaneformål til gode.

Selskapets forretningsidé er i henhold til forretningsplanen for 2002 å drive lønnsom utnyttelse av bredbåndsinfrastruktur for transport og aksess, samt tjenester og applikasjoner knyttet til bredbåndsinfrastrukturen. Selskapets produktområder er i forretningsplanen knyttet til salg av bredbåndskapasitet, internett/aksess, datacom og bedriftsmarkedet. Med unntak av internett-/aksessmarkedet hadde BaneTele AS i begynnelsen av 2002 en markedsandel på ca. 25 prosent. I internett-/aksessmarkedet hadde selskapet en markedsandel på ni prosent.

4.2.3 Åpningsbalansen

I St.prp. nr. 80 (2000–2001) ble det foreslått en åpningsbalanse for BaneTele AS med utgangspunkt i antatte verdier per 1. juli 2001, og ved Stortingets behandling av saken fikk Kongen fullmakt til å fastsette de endelige bevilgningene vedrørende overdragelse av eiendeler og arbeidskapital og fastsettelse av egenkapital og lån for selskapet, jf. Innst. S. nr. 274 (2000–2001). Åpningsbalansen ble endelig fastsatt ved kongelig resolusjon av 15. februar 2002.

Tabell 1 viser at BaneTele AS ved opprettelsen ble gitt en total kapital på 556,5 mill. kroner. Dette var knyttet til anleggsmidler (333,2 mill. kroner), betalingsmidler (179 mill. kroner) og fordringer (44,3 mill. kroner). Verdien av anleggsmidlene er i første rekke knyttet til at BaneTele AS fikk langsiktige leierettigheter til overskuddskapasiteten i fibernet og føringsveien. Disse rettighetene ble verdivurdert og ført som en eiendel i åpningsbalansen. Videre overtok BaneTele AS eierrettighetene til en del transmisjonsutstyr og til fiberkabler som ikke var plassert langs jernbanens traseer. Når det gjelder bankinnskuddet, ble det i St.prp. nr. 80 (2000–2001) lagt til grunn at selskapet skulle etableres med en likviditetsbeholdning som stod i forhold til virksomhetens forpliktelser. Det ble blant annet henvist til at likviditetsbehovet ut fra foreliggende planer om forsterkning av bredbåndsnettet var beregnet til ca. 200

Tabell 1 Foreløpig og endelig åpningsbalanse for BaneTele AS. Tall i 1 000 kroner

	Foreløpig åpnings- balanse	Endelig åpnings- balanse
Eiendeler		
Leide anleggsmidler	233 200	231 276
Eide anleggsmidler	100 000	101 924
Sum anleggsmidler	333 200	333 200
Fordringer	38 000	44 280
Bankinnskudd	200 000	179 000
Sum omløpsmidler	238 000	223 280
Sum eiendeler	571 200	556 480
Egenkapital og gjeld		
Innskutt egenkapital	224 000	224 000
Gjeld til staten	196 000	209 496
Annen gjeld	151 200	122 984
Sum gjeld	347 200	332 480
Sum egenkapital og gjeld	571 200	556 480

mill. kroner. Likviditetsbeholdningen ble forutsatt dekket ved opptak av lån.⁵²

Verdien av eiendelene på 556,5 mill. kroner ble finansiert ved en egenkapital på 224 mill. kroner, et statslån på 209 mill. kroner og øvrig gjeld, som i hovedsak var knyttet til en avsetning for leveringsforpliktelser til Enitel som ble videreført fra BaneTeles virksomhet innenfor Jernbaneverket («Telia-avtalen»). BaneTele AS ble etablert med en egenkapitalandel på ca. 40 prosent.

På opprettelsestidspunktet ble statslånet i samsvar med St.prp. nr. 80 (2000–2001) midlertidig fastsatt til 196 mill. kroner. Av dette var 17 mill. kroner forskuttert, mens 179 mill. kroner ble overført til BaneTele AS 2. juli 2001. Ut fra Jernbaneverkets regnskap per 30. juni 2001 var selskapets fordringer ca. 6,3 mill. kroner høyere enn forutsatt i St.prp. nr. 80 (2000–2001), mens selskapets bankinnskudd var 21 mill. kroner lavere. Totalt sett var altså verdien av eiendelene i åpningsbalansen ca. 14,7 mill. kroner lavere enn forutsatt. Samtidig var gjelden ca. 28,2 mill. kroner lavere enn antatt, og således måtte enten egenkapitalen eller statslånet økes med ca. 13,5 mill. kroner for å oppnå balanse. Ettersom egenkapitalen på 224 mill. kroner utgjorde 40 prosent av eiendelenes verdi som forutsatt, ble det valgt å øke statslånet til 209,5 mill. kroner.⁵³ Statslånet ble gitt med forfall 1. juli 2002. Samferdselsdepartementet var av den oppfatning at rentenivået for lånet skulle tilsvare det som gjelder for sammenlignbare selskaper, og i kommunikasjonen med Jern-

⁵² St.prp. nr. 80 (2000–2001), kapittel 11.4.

⁵³ Jamfør brev fra Jernbaneverket til Samferdselsdepartementet av 29. november 2001.

baneverket ble det foretatt sammenligning med Enitel og Telenor.⁵⁴ Rentebetingelsene for lånet ble i utkastet til låneavtale foreslått å være 2,5 prosentpoeng over NIBOR.

4.2.4 Nærmere om avtalene mellom Jernbaneverket og BaneTele AS

Opprettelsen av avtalene

I forbindelse med opprettelsen av BaneTele AS ble det inngått tre avtaler. Dette er «Leieavtale for infrastruktur mellom Jernbaneverket og BaneTele AS» (Infrastrukturavtalen), «Interimsavtale mellom Jernbaneverket og BaneTele AS» (Interimsavtalen) og «Avtale om leie av lokale eller del av lokale». Infrastrukturavtalen og Interimsavtalen mellom Jernbaneverket og BaneTele AS ble undertegnet 28. juni 2001 i forbindelse med stiftelsen av BaneTele AS. Det er samme person som har undertegnet både på vegne av Jernbaneverket og BaneTele AS. Vedkommende var også gitt fullmakt til å representere Jernbaneverket som eier i stiftelsesmøtet. Ettersom leieretten til Jernbaneverkets teleinfrastruktur skulle inngå i åpningsbalansen, ble det sett på som viktig at opprettelsen av avtalene inngikk i stiftelsen. På dette tidspunktet fantes det ingen andre enn eieren som kunne undertegne på vegne av selskapet.⁵⁵ I administrasjonens saksframlegg til styremøtet i BaneTele AS 21. november 2002⁵⁶ gis det uttrykk for at Infrastrukturavtalen bærer preg av at BaneTele AS ikke var etablert ved utarbeidelsen av avtalen og således ikke framstod som en reell part i diskusjonene ved utformingen av avtalen. Avtale om leie av lokale eller del av lokale ble undertegnet 29. juni 2001. For BaneTele AS var det styrelederen som undertegnet.

Rettighetene til infrastruktur og lokaler

Infrastruktur

Ifølge Infrastrukturavtalen skal BaneTele AS leie de eksisterende anleggene (kabelframføringsanlegg, fiberkabler, metallkabler, master og antenner) som er identifisert i vedleggene 1–4 til avtalen. BaneTele AS har rett til å utnytte leieobjektet på en slik måte som objektet til vanlig blir utnyttet, herunder i kommersiell virksomhet overfor tredjemenn.⁵⁷ Leieretten er begrenset av de rettigheter tredjemenn hadde i anleggene på tidspunktet for avtalens inngåelse, og leieretten omfatter ikke de deler av anleggene som Jernbaneverket til enhver tid disponerer til egne formål. Jernbaneverkets egne formål omfatter all virksomhet og aktivitet som Jernbaneverket til enhver tid driver eller har befatning med i forbindelse med

utføring av de oppgaver som Jernbaneverket til enhver tid er satt til å ivareta. Dette inkluderer blant annet Jernbaneverkets forhold til trafikkutøvere og andre brukere. Videre omfattes tredjemenns utnyttelse som ledd i levering av varer eller tjenester til Jernbaneverket.

Avtalen fastslår at det på avtaletidspunktet var etablert anlegg som ikke ble omfattet av leieretten. Jernbaneverket har rett til å bruke slike anlegg til alle formål, herunder kommersiell utnyttelse overfor tredjemenn. Ved utnyttelse til annet enn Jernbaneverkets egne formål skal BaneTele AS tilbys å la det aktuelle anlegget omfattes av Infrastrukturavtalen.⁵⁸

Jernbaneverket har eiendomsretten til alle framtidige anlegg på eiendom som Jernbaneverket disponerer. Dette gjelder selv om BaneTele AS har dekket alle kostnadene knyttet til slike anlegg. BaneTele AS skal leie framtidige anlegg, og framtidige anlegg skal omfattes av Infrastrukturavtalen på samme vilkår som eksisterende anlegg.⁵⁹

Lokaler

I Avtale om leie av lokale eller deler av lokale er det fastsatt at BaneTele AS har leierett til hele rom eller deler av rom som identifisert i vedlegg 1 til avtalen. Leieretten omfatter ikke rom eller deler av rom som Jernbaneverket til enhver tid disponerer til egne formål.⁶⁰

I avtalen er det videre fastsatt at BaneTele AS skal flytte sitt utstyr til egne rom eller arealer som er fysisk atskilt fra Jernbaneverkets utstyr, eller foreta fysisk atskillelse av eksisterende rom slik at BaneTele AS leier små, mellomstore eller store rom. Jernbaneverket anviser hvordan slik flytting eller atskillelse skal skje. Atskillelsen innebærer også at BaneTele AS skal inngå egne avtaler om leveranse av energi. Flyttingen eller atskillelsen skal være fullført senest innen utløpet av 2004. Alle kostnader forbundet med flyttingen eller atskillelsen dekkes av BaneTele AS.⁶¹

Endringer i leieretten

Infrastrukturavtalen fastslår at reduksjon eller bortfall av tredjemenns rettigheter ikke automatisk påvirker leierettens omfang. Dersom det blir frigitt kapasitet, skal imidlertid Jernbaneverket skriftlig varsle BaneTele AS slik at kapasiteten eventuelt kan tas inn i avtalen. I de tilfeller BaneTele AS har dekket alle kostnadene knyttet til det aktuelle anlegget (gjennom stiftelsesforretningen eller senere utbygging), skal Jernbaneverket ved reduksjon av leierettens omfang som følge av Jernbaneverkets egne formål betale en forholdsmessig del relatert til reduk-

⁵⁴ Journalført e-post mellom saksbehandlere i Samferdselsdepartementet og Jernbaneverket 3. juli 2001.

⁵⁵ Referat fra intervju og dialog med Jernbaneverket.

⁵⁶ Sak 95/02.

⁵⁷ Infrastrukturavtalen, punkt 5.

⁵⁸ Infrastrukturavtalen, punkt 6.

⁵⁹ Infrastrukturavtalen, punkt 3.2.

⁶⁰ Avtale om leie av lokale eller del av lokale, punkt 2.

⁶¹ Avtale om leie av lokale eller del av lokale, punkt 16.

sjonen av leierettens omfang av anleggskostnadene med fratrukk for en lineær avskrivning på fem prosent per år.⁶² Ved endringer i leieretten til lokaler som følge av Jernbaneverkets egne formål har dette ingen økonomisk virkning for Jernbaneverket med unntak av at leien fra BaneTele AS justeres forholdsmessig med virkning fra det tidspunktet endringen trer i kraft.⁶³

Midlertidige bestemmelser

I Interimsavtalen er det fastslått at BaneTele AS fram til vedleggene til Infrastrukturavtalen og Avtale for leie av lokaler var på plass, hadde rett til å leie infrastruktur og lokaler i det omfang som tilsvarte bruken på stiftelsestidspunktet. Videre går det fram at Jernbaneverket skulle avgjøre endelig hva som skulle stå i alle aktuelle vedlegg etter å ha hørt BaneTele AS sitt syn på saken.⁶⁴

Utbygging av infrastruktur (framtidige anlegg)

I henhold til Infrastrukturavtalen kan BaneTele AS anmode om at nye kabelframføringsanlegg, master eller antennefester etableres eller ferdigstilles på eiendom som Jernbaneverket disponerer. Jernbaneverket kan ikke nekte slik utbygging uten saklig grunn. Jernbaneverket avgjør om BaneTele AS eller Jernbaneverket skal ha ansvaret for utbyggingen. Videre avgjør Jernbaneverket hvilken type kabelframføringsanlegg, master eller antennefester som skal benyttes, og hvor dette skal plasseres. BaneTele AS kan legge nye fiberkabler og metallkabler og montere antenner og lignende utstyr på anlegg som omfattes av avtalen. Jernbaneverket avgjør om BaneTele AS eller Jernbaneverket skal ha ansvaret for leggingen av kablene.

BaneTele AS skal i utgangspunktet dekke alle kostnadene forbundet med utbyggingen, med unntak av fordyrelser som følge av at Jernbaneverket stiller krav til anlegget ut over det som til enhver tid følger av lover, forskrifter, offentlige pålegg, annen offentlig myndighetsutøvelse, Jernbaneverkets tekniske regelverk, Jernbaneverkets sikkerhetsregelverk og andre relevante regelverk. Dette kan for eksempel være valg av kvalitet eller at utbyggingen har et kombinert formål som utelukkende skyldes Jernbaneverket. Partene kan i det enkelte tilfellet avtale at et nytt anlegg skal regnes som framtidig anlegg selv om BaneTele AS ikke har dekket alle kostnadene. Jernbaneverket har rett til å avgjøre på hvilket tidspunkt og på hvilken måte framtidige anlegg skal etableres eller ferdigstilles. Jernbaneverket skal ikke uten saklig grunn forsinke etablering av framtidige anlegg. Jernbaneverket har rett til å la tredjemenn

etablere eller ferdigstille framtidige anlegg, forutsatt at BaneTele AS har blitt tilbudt å etablere eller ferdigstille anleggene.⁶⁵

Selskapets rettigheter etter Infrastrukturavtalen er begrenset av det som til enhver tid måtte følge av lover, forskrifter, offentlige pålegg, annen offentlig myndighetsutøvelse, Jernbaneverkets tekniske regelverk, Jernbaneverkets sikkerhetsregelverk og andre relevante regelverk.⁶⁶

Selskapets betaling av leie

I henhold til Infrastrukturavtalen skal BaneTele AS betale en årlig leie til Jernbaneverket på fire prosent av leieobjektene verdi for de eksisterende anlegg. For fiberkabler skal det legges til grunn verdien for disse objektene i åpningsbalansen til BaneTele AS. Det vil si 233,2 mill. kroner. For de øvrige anleggene skal det legges til grunn at verdien er 50 kroner per meter for kabelframføringsanlegg, 3,50 kroner per meter per par for metallkabler og 30 000 kroner per mast eller antennefeste.

BaneTele AS skal for framtidige anlegg betale alle kostnader som følge av selve etableringen med mindre annet er avtalt. Dette er å anse som forskuddsbetalt leie for avtaleperioden. I tillegg skal BaneTele AS for disse anleggene betale en årlig leie til Jernbaneverket som utgjør fire prosent av anleggets etableringskostnad.⁶⁷ BaneTele AS skal videre betale en omsetningsbasert leie til Jernbaneverket som utgjør fem prosent av omsetningen til BaneTele AS som konsern. Dersom den omsetningsbaserte leien beregnes til lavere enn 10 mill. kroner, skal den fastsettes til 10 mill. kroner. Dette beløpet skal justeres i takt med den offisielle konsumprisindeks fra Statistisk sentralbyrå.⁶⁸

I Avtale om leie av lokale eller del av lokale er det fastsatt leiebeløp per rom ut fra rommenes størrelse. Disse beløpene skal justeres i takt med den offisielle konsumprisindeks fra Statistisk sentralbyrå.⁶⁹ Medfører leierens bruk av leieobjektet forhøyelse av eiendommens forsikringspremier, faste avgifter eller andre avgifter eller utgifter, herunder energiforbruk, plikter leieren å betale merkostnadene.⁷⁰

Hvis den samlede årlige leie beregnes til lavere enn 25 mill. kroner, skal den fastsettes til 25 mill. kroner. Dette gjelder uavhengig av forskuddsbetalt leie. Beløpet skal justeres i takt med offisielle konsumprisindeks fra Statistisk sentralbyrå.⁷¹ Leiebeløpet for den perioden Interimsavtalen gjaldt, ble satt til 2 mill. kroner per måned.⁷²

⁶⁵ Infrastrukturavtalen, punkt 4.

⁶⁶ Infrastrukturavtalen, punkt 17.

⁶⁷ Infrastrukturavtalen, punkt 10.1.

⁶⁸ Infrastrukturavtalen, punkt 10.2.

⁶⁹ Infrastrukturavtalen, punkt 10.3.

⁷⁰ Avtale om leie av lokale eller del av lokale, punkt 7.

⁷¹ Infrastrukturavtalen, punkt 10.4.

⁷² Interimsavtalen, punkt 7.

⁶² Infrastrukturavtalen, punkt 12.

⁶³ Avtale om leie av lokale eller del av lokale, punkt 2.

⁶⁴ Interimsavtalen, punkt 3 og 4.

Jernbaneverkets leieinntekter føres i statsregnskapet på kapittel 4350, post 2. Det går fram av «Blå bok» for 2002 at Stortinget gav Samferdselsdepartementet fullmakt til å overskride bevilgningen under kapittel 1350, postene 23 og 30 mot tilsvarende merinntekt under kapittel 4350, postene 2 og 6. I henhold til Samferdselsdepartementets tildelingsbrev til Jernbaneverket ble departementets fullmakt delegert til Jernbaneverket.

Avtalenes varighet

Infrastrukturavtalen og Avtale om leie av lokale eller del av lokale opphører uten forutgående varsel 30. juni 2021. Med hensyn til framtidige anlegg opphører avtalen likevel først uten forutgående varsel 20 år etter anleggets ferdigstilling, men senest 30. juni 2041. BaneTele AS har rett til å forlenge avtalene knyttet til alle eller nærmere bestemte anlegg i ytterligere 10 år, og deretter i ytterligere 10 år, på samme vilkår. Slik forlengelse må erklæres skriftlig senest seks måneder før utløpet av gjeldende avtaleperiode. Under enhver omstendighet vil avtalene opphøre uten forutgående varsel 30. juni 2041.⁷³ Interimsavtalen hadde i utgangspunktet en varighet på seks måneder fra 1. juli 2001.⁷⁴ Varigheten ble senere forlenget til 1. september 2002.⁷⁵

Beregning av leiebeløpet og øvrige økonomiske konsekvenser for BaneTele AS

Det framgår av brevveksling mellom Jernbaneverket og BaneTele AS i tidsrommet 5. februar 2003 til 16. juli 2003 at det er uenighet mellom Jernbaneverket og BaneTele AS om hvordan leiebeløpet skal beregnes. Partene er enig om at BaneTele AS årlig skal betale en godtgjørelse på fire prosent av verdien av den leieretten som er ført inn i åpningsbalansen, og en godtgjørelse for leie av lokaler, men partene er uenige om hva selskapet ytterligere skal betale for leie av infrastruktur. Jernbaneverket har lagt til grunn at den leieretten som er ført inn i åpningsbalansen, kun omfatter fiberkabler, og at BaneTele AS derfor i tillegg skal betale en årlig leie på fire prosent av verdien av kabelframføringsanlegg, metallkabler, master og antennefester. BaneTele AS har på sin side lagt til grunn at verdsettingen i åpningsbalansen omfatter alle de deler av infrastrukturen som Jernbaneverket eier, og som BaneTele AS har leierettigheter til. Selskapets tolkning innebærer at avtalens regulering av leie for kabelframføringsanlegg, metallkabler, master og antenner kun gjelder ved endringer i omfanget av selskapets leierett. Videre har BaneTele AS hevdet at den omsetningsbaserte leien er i strid med forutsetningene i St.prp. nr. 80 (2000–2001). Ut fra bestemmelsene i Infrastrukturavtalen

skal BaneTele AS betale en leie på fem prosent av sin omsetning. Som følge av kjøpet av Enitels virksomhet (se kapittel 4.4.2) ble den månedlige omsetningen omtrent femdoblet, og dette medfører at den omsetningsbaserte leien etter selskapets oppfatning slår svært urimelig ut.⁷⁶ I 2002 var selskapets omsetning (salgsinntekter) i overkant av 602 mill. kroner.

Fram til utgangen av august 2002 gjaldt bestemmelsene i Interimsavtalen om en månedlig leie på 2 mill. kroner, det vil si 24 mill. kroner per år. I BaneTeles årsrapport for 2002⁷⁷ går det fram at Jernbaneverket forbeholder seg retten til å kreve leie i henhold til Infrastrukturavtalen med virkning fra september 2002. Videre framkommer det at vederlaget er kostnadsført med 24 mill. kroner i 2002. Bestemmelsene i Infrastrukturavtalen har derfor hatt liten reell betydning i perioden fram til utgangen av 2002. Tabell 2 viser hvordan forutsetningene til henholdsvis Jernbaneverket og BaneTele AS, basert på opplysninger fra 2002, ville innvirke på det årlige leiebeløpet.

Tabell 2 Beregnet leiebeløp for 2002 ut fra forutsetningene til Jernbaneverket og BaneTele AS. Tall i kroner

	Jernbaneverket	BaneTele AS
Infrastrukturleie	19 223 021	9 328 000
Leie av lokaler	1 246 000	1 246 000
Omsetningsbasert leie	30 115 800	0
Totalt	50 584 821	10 574 000

Tabellen viser at Jernbaneverket krever en leie som på årsbasis er omtrent 40 mill. kroner høyere enn det BaneTele AS mener er et riktig nivå.

Jernbaneverkets pålegg om at BaneTele AS skulle flytte sitt utstyr til egne rom eller arealer som er fysisk atskilt fra Jernbaneverkets utstyr, eller foreta fysisk atskillelse av eksisterende rom, vil ifølge BaneTele AS påføre selskapet kostnader på ca. 45 mill. kroner.

Revidering av avtaleverket

Styrets behandling av spørsmålet om revidering av avtaleverket

I styremøtet 25. september 2001 ble ønsket om endringer i Infrastrukturavtalen behandlet som egen sak. Saken skulle bli behandlet på nytt i styremøte 24. oktober 2001, men behandlingen ble utsatt til neste styremøte. Spørsmålet om endringer i avtaleverket ble imidlertid ikke formelt tatt opp som egen sak i styret før 21. november 2002. I administrasjonens saksframlegg til dette møtet drøftes blant annet den

⁷³ Infrastrukturavtalen, punkt 14.

⁷⁴ Interimsavtalen, punkt 8.

⁷⁵ Jf. brev fra BaneTele AS til Jernbaneverket 5. februar 2003.

⁷⁶ Referat fra intervju og dialog med BaneTele AS.

⁷⁷ Note 13 til årsregnskapet.

omsetningsbaserte leien og spørsmålet om å flytte utstyr til egne rom atskilt fra Jernbaneverkets utstyr innen utløpet av 2004. Administrasjonens vurdering var at avtalene med all sannsynlighet ville være blokkerende for en eventuell privatisering av eierskapet. Styret viste videre til at eierskapet til BaneTele AS skulle overføres til Nærings- og handelsdepartementet, og at Nærings- og handelsdepartementet ville velge et nytt styre. I den situasjonen fant styret det vanskelig å realitetsbehandle saken, og styret vedtok å utsette behandlingen av saken.

Ved behandlingen av budsjettet for 2002 mente styret at det måtte forutsettes i budsjettet at BaneTele AS måtte betale omsetningsbasert leie i 2002.⁷⁸ Den 16. mai 2002 sendte administrasjonen i BaneTele AS et brev til Jernbaneverket hvor det ble anmodet om reforhandling av den omsetningsbaserte leien. Ved behandlingen av forslag til budsjett for 2003 i styremøte 5. november 2002, mente styret imidlertid at det i budsjettet ikke kunne forutsettes at Jernbaneverket ville akseptere reforhandling av den omsetningsbaserte leien.⁷⁹

Samferdselsdepartementets vurdering av spørsmålet om revidering av avtaleverket

Samferdselsdepartementet mottok avtalene mellom Jernbaneverket og BaneTele AS ved brev fra Jernbaneverket av 29. november 2001. Fra Samferdselsdepartementets side ble det ikke gitt noen skriftlig tilbakemelding på om avtalene var i samsvar med forutsetningene i St.prp. nr. 80 (2000–2001). Som følge av regjeringens beslutning om å overføre eierskapet til BaneTele AS til Nærings- og handelsdepartementet (se kapittel 4.5.5) ble det ifølge Samferdselsdepartementet foretatt en gjennomgang av relasjonen mellom BaneTele AS og Jernbaneverket med hensyn til de ressurser som forvaltes av BaneTele AS, og som er av strategisk betydning for jernbanen. Begrunnelsen var at Samferdselsdepartementet, Jernbaneverket og Statens Jernbanetilsyn skulle være trygge på at jernbanens interesser i forhold til selskapet kan håndteres på en hensiktsmessig måte gjennom avtaler mellom Jernbaneverket og BaneTele AS.⁸⁰

I brev av 28. oktober 2002 bad Samferdselsdepartementet Jernbaneverket om å foreta en gjennomgang og eventuell justering av relasjonene mellom Jernbaneverket og BaneTele AS slik at jernbanens

interesser, særlig i forhold til sikker og effektiv togframføring, skulle kunne håndteres på en forsvarlig måte uavhengig av eierskapet til BaneTele AS.

Forhandlinger om endringer i avtaleverket⁸¹

Jernbaneverket og BaneTele AS har siden vinteren/våren 2003 ført forhandlinger om endringer i avtaleverket. Formålet med forhandlingene har vært å endre avtalene slik at BaneTele AS oppnår et bedre grunnlag for å hevde seg i markedet, samtidig som endringer i avtalene også tar tilstrekkelig hensyn til Jernbaneverkets behov for kontroll over egen infrastruktur, herunder framtidig utnyttelse av infrastrukturen som bærer av sikkerhetskritiske systemer. Videre skal endringer i avtalene ta tilstrekkelig hensyn til Jernbaneverkets krav til inntekter på den infrastrukturen som ble benyttet som tingsinnskudd i BaneTele AS.

Revideringen av avtaleverket mellom BaneTele AS og Jernbaneverket har vært en omfattende prosess som også har involvert Samferdselsdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet. Ifølge Samferdselsdepartementet er det forventet at arbeidet med revidering av avtaleverket ferdigstilles i løpet av vinteren 2004.

For partene har det vært viktig å forhandle om en samlet løsning på alle forhold, og forhandlingene har blant annet omhandlet tekniske, driftsmessige og eiendomsmessige forhold og beregningen av det årlige leiebeløpet. Jernbaneverkets utgangspunkt har vært at Jernbaneverket til enhver tid må vurdere de sikkerhetsmessige forhold som er en forutsetning for drift av jernbanen i Norge, og partene er blant annet enige om at Jernbaneverket kan overta transmisjonsutstyret til BaneTele AS. Argumentet er at dette, ved konkurs eller andre grunner som medfører driftstans i selskapets virksomhet, vil bidra til å sikre Jernbaneverket tilgang til teletjenester som er nødvendig for å opprettholde togdriften. Partene er også enige i at Jernbaneverket kan overta de aksessnettene som utelukkende forestår jernbanerelatert kommunikasjon, men partene er ikke enige om prisen for dette. Partene er heller ikke kommet til enighet om grunnlag for leieberegning. Fra Samferdselsdepartementet fikk Jernbaneverket beskjed i november 2003 om at det omsetningsbaserte element i nåværende avtale ikke skal inngå i ny avtale.

⁷⁸ Protokoll fra styremøtet 21. november 2001, sak 34/01-A.

⁷⁹ Styreprotokoll fra styremøte nr. 14/02, sak 85/02.

⁸⁰ Referat fra intervju og dialog med Samferdselsdepartementet.

⁸¹ Referat fra intervju og dialog med Jernbaneverket.

4.3 SELSKAPETS ØKONOMISKE UTVIKLING JULI 2001–DESEMBER 2002

4.3.1 Budsjett og regnskap

Tabell 3 Budsjett og regnskap for annet halvår 2001 og for 2002. Tall i 1 000 kroner

	2001		2002	
	Budsjett	Regnskap	Budsjett	Regnskap
Driftsinntekter	93 000	208 647	618 734	602 316
Driftskostnader	-88 300	-239 195	-626 154	-677 692
Driftsresultat	4 700	-30 548	-4 420	-75 377
Netto finanskostnader	-10 500	-17 657	-40 270	-72 168
Ordinært resultat før skatt	-5 800	-48 205	-44 690	-147 545
Skattekostnad	0	12 944	0	5 466
Ekstraordinære inntekter	0	38 465	0	0
Årsresultat	-5 800	3 203	-44 690	-142 079

Tabellen viser budsjett og regnskap for annet halvår 2001 og hele 2002. Budsjettet for 2001 må ses i sammenheng med at dette ble satt opp før selskapets oppkjøp av konkursboet etter Enitel (se kapittel 4.4.2). Som en følge av dette oppkjøpet økte omsetningen fra ca. 78 mill. kroner i hele 2000 til 209 mill. kroner i annet halvår 2001. Driftsresultatet for 2001 viser et underskudd på 30 mill. kroner. Selskapet kunne likevel vise til et årsresultat på 3,2 mill. kroner, og dette kom av en ekstraordinær inntekt på 38,5 mill. kroner.

For 2002 ble driftsresultatet et underskudd på 75,4 mill. kroner. Årsresultatet viser et underskudd på 142,1 mill. kroner, og dette er nesten 100 mill. kroner dårligere enn budsjettet. Underskuddet skyldes i hovedsak lavere salgsinntekter og høyere personalkostnader og rentekostnader enn budsjettet. Det var ved årsskiftet 2002/2003 betydelig usikkerhet ved om fortsatt drift var mulig, men framleggelsen av årsregnskapet for 2002 var basert på en forutsetning om fortsatt drift. Dette må ses i lys av de avklaringer om refinansiering av selskapets lån som ble framforhandlet våren 2003 (se kapittel 4.4.4). Per 31. oktober 2003 har selskapet oppnådd et driftsresultat på 28,4 mill. kroner og et resultat etter skatt på -12,4 mill. kroner. Dette er henholdsvis 30,8 mill. kroner og 37,3 mill. kroner bedre enn budsjett.⁸²

4.3.2 Avkastning

I henhold til St.prp. nr. 80 (2000–2001) er det ved St.prp. nr. 1 (2001–2002) for Samferdselsdepartementet stilt krav til avkastningen i BaneTele AS. Avkastningskravet er basert på den såkalte kapitalverdimodellen. Denne modellen tar utgangspunkt i avkastningen på en investering som antas å være uten risiko, den såkalte risikofrie renten. Deretter gjøres det et tillegg for risikoen i selskapet som be-

regnes som et produkt av den generelle risikoen på børsen (den såkalte risikopremien) og risikoen i det spesifikke selskapet (målt ved egenkapitalbetaen):

$$\text{Avkastningskrav} = \text{risikofri rente} + \text{risikopremie} \times \text{egenkapitalbeta}$$

Ut fra denne beregningsmodellen ble avkastningskravet fastsatt til 11,5 prosent. Avkastningskravet er utformet som et krav etter skatt.⁸³

Den faktiske egenkapitalavkastningen beregnes ved forholdet mellom årsresultat etter skatt og gjennomsnittet av bokført egenkapital ved inngangen og utgangen av året. For 2001 oppnådde BaneTele AS en egenkapitalrentabilitet på 1,4 prosent, mens egenkapitalrentabiliteten i 2002 var -80,3 prosent.

4.3.3 Utbytte

I St.prp. nr. 80 (2000–2001) ble det lagt til grunn at utbytteutbetalinger fra BaneTele AS uavkortet skulle gå til å dekke tilbakebetalingen av en tilleggsbevilgning på 208 mill. kroner som Jernbaneverket fikk i 1999 for å dekke tilbakebetaling til Telenor som følge av at en avtale om bruk av fiberkabelnettet ble terminert 21. april 1997. Dette skulle gjøres ved at Jernbaneverket inntil full inndekking var oppnådd, ikke ble innvilget merinntektsfullmakt ved et eventuelt aksjeutbytte i selskapet.⁸⁴ Etter siste nedbetaling på 13,6 mill. kroner i 2000⁸⁵ gjensto det 164,1 mill. kroner som skulle nedbetales ved utbytteutbetalinger fra BaneTele AS.

I St.prp. nr. 1 (2001–2002) for Samferdselsdepartementet ble det lagt til grunn at Jernbaneverkets utbytte fra BaneTele AS som en langsiktig regel skulle fastsettes som en andel (30–40 prosent) av overskuddet etter skatt. Begrunnelsen for å fastsette utbytte som andel av årsresultatet, slik at selskapet

⁸² Styreappport, BaneTele AS, oktober 2003.

⁸³ St.prp. nr. 1 (2001–2002) for Samferdselsdepartementet.

⁸⁴ St.prp. nr. 80 (2000–2001), kapittel 11.3.

⁸⁵ St.meld. nr. 3 (2000–2001), kapittel 4350, post 4.

beholder en andel av hver ekstra krone i økt resultat, var at BaneTele AS er et selskap som preges av langsiktige investeringer og store faste kostnader. Videre opererer selskapet i et marked preget av store svingninger. En slik fastsettelse av utbytte gav også selskapet en større finansiell fleksibilitet. Utbyttet det enkelte år skulle fastsettes av selskapets generalforsamling, og det ble forutsatt at generalforsamlingen ved fastsettelse av utbytte også ville ta hensyn til blant annet selskapets utbyggingsplaner og den finansielle situasjon for øvrig. Samferdselsdepartementet la til grunn at BaneTele AS over tid ville drive sin virksomhet med overskudd, og at selskapet derfor vil være i stand til å betale utbytte til sin eier.

Regjeringen la i St.prp. nr. 1 (2001–2002) for Samferdselsdepartementet opp til at det ut fra selskapets resultat i 2001 skulle utbetales et utbytte på 8 mill. kroner fra BaneTele AS til Jernbaneverket i 2002. I statsbudsjettet for 2003 foreslo regjeringen tilsvarende at det skulle budsjetteres med 16 mill. kroner i utbytte fra BaneTele AS.⁸⁶ På bakgrunn av

selskapets økonomiske resultater ble det ikke utbetalt utbytte for 2001 eller for 2002.

4.3.4 Likviditet

Selskapets likviditet er nedenfor belyst i tabell 4 ut fra forholdet mellom omløpsmidler og kortsiktig gjeld (likviditetsgrad 1) og i tabell 5 ved summen av kontanter, bankinnskudd og uttrukket kassekreditt. Summen av kontanter, bankinnskudd og uttrukket kassekreditt er belyst fordi BaneTele AS er stilt overfor et resultatkrav på dette målet i låneavtalen med selskapets bankforbindelse (se kapittel 4.4.3).

Konsernet hadde ved utgangen av 2001 en likviditetsgrad 1 på 1,2. Tabell 4 viser utviklingen i selskapets likviditetsgrad 1 i 2002. Tabellen viser at likviditetsgraden har vært synkende gjennom året.

Tabell 5 viser at summen av kontanter, bankinnskudd og uttrukket kassekreditt var svært lav i perioden fra utgangen av juli 2002 til utgangen av oktober 2002.

Tabell 4 Totale omløpsmidler og kortsiktig gjeld (i mill. kroner) og likviditetsgrad 1 i perioden januar–desember 2002

	Jan.	Feb.	Mars	Apr.	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sep.	Okt.	Nov.	Des.
Totale omløpsmidler	230,6	257,3	210,3	223,8	175,4	148,6	88,8	91,9	61,0	39,4	44,0	196,0
Total kortsiktig gjeld	108,0	151,6	157,0	188,8	160,9	140,6	100,5	121,4	104,0	99,9	96,3	296,4
Likviditetsgrad 1.....	2,13	1,70	1,34	1,19	1,09	1,06	0,88	0,76	0,59	0,39	0,46	0,66

Tabell 5 Summen av kontanter, bankinnskudd og uttrukket kassekreditt ved månedsavslutning i perioden januar–desember 2002. Tall i mill. kroner

	Jan.	Feb.	Mars	Apr.	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sep.	Okt.	Nov.	Des.
Netto beholdning ⁸⁷ ...	37,4	74,5	46,4	90,5	87,0	41,2	(27,7)	(19,7)	(40,7)	(41,8)	(21,5)	(32,6)
Kassekredittramme ..	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	50,0	50,0	50,0	55,0	55,0	75,0	75,0
Sum	62,4	99,5	71,4	115,5	112,0	91,2	22,3	30,3	14,3	13,2	53,5	42,4

4.3.5 Soliditet

Soliditeten belyses i tabell 6 gjennom utviklingen i selskapets egenkapitalandel.

Tabell 6 Utviklingen i egenkapital, gjeld og total kapital (i 1 000 kroner) og egenkapitalandelen (i prosent) i perioden 30. juni 2001 – 31. desember 2002

Kvartal	Egenkapital	Gjeld	Total kapital	Ek-andel
Juni 2001	224 000	332 480	556 480	40,3
September 2001	217 523	366 589	584 112	37,2
Desember 2001	247 873	696 624	944 497	26,2
Mars 2002	229 528	671 599	901 127	25,5
Juni 2002	194 236	657 149	851 384	22,8
September 2002	169 346	601 018	770 364	22,0
Desember 2002	105 794	789 117	894 911	11,8

⁸⁶ St.prp. nr. 1 (2002–2003) for Samferdselsdepartementet.

⁸⁷ Netto beholdning er summen av kontanter, bankinnskudd, fratrukket benyttet kassekreditt.

Tabellen viser at egenkapitalandelen har vært synkende gjennom hele perioden. Økningen i total kapital fra september 2001 til desember 2001 er knyttet til oppkjøpet av bredbåndsvirksomheten til Enitel ASA (se kapittel 4.4.2). Ved utgangen av 2001 hadde BaneTele AS en total kapital på 944,5 mill. kroner og en egenkapital på 247,8 mill. kroner. Dette gir en egenkapitalandel på 26,2 prosent ved utgangen av 2001. Ett år senere var den bokførte egenkapitalen på 105,8 mill. kroner og total kapitalen på 893,9 mill. kroner. Dette gir en egenkapitalandel på 11,8 prosent ved utgangen av 2002. Den svekkede soliditeten i 2002 skyldes at egenkapitalen ble benyttet til å dekke underskuddet.

4.4 FINANSIERING OG EIERSKAP

4.4.1 Arbeid med opprinnelig finansieringsløsning

Som det framgår av kapittel 4.2.3 ble statslånet på 209,5 mill. kroner gitt med forslag om et rentenivå på 2,5 prosentpoeng over NIBOR. I sakspapirene til styremøte 22. august 2001 går det fram at BaneTele AS var blitt tilbudt et lån i det private kapitalmarkedet med rentebetingelser med en margin på 0,5 prosent over NIBOR. Tilbudet ble gitt med en løpetid på tre år og med forbehold om revurdering av lånet ved eventuelle endringer i eierforholdet. På denne bakgrunn anbefalte administrasjonen å innfri statslånet og at et lån på 200 mill. kroner ble etablert i det private kapitalmarkedet. Styret sluttet seg til dette, og låneavtalen ble undertegnet 28. september 2001. Statslånet ble imidlertid ikke innfridd. Lånet ble i stedet brukt til å finansiere oppkjøpet av bredbåndsvirksomheten til Enitel (jf. kapittel 4.4.2).

I brev til Samferdselsdepartementet av 31. oktober 2001 imøtegikk BaneTele AS fastsettelsen av rentevilkårene for statslånet. På bakgrunn av låneavtalen med den private bankforbindelsen hevdet selskapet at rentenivået ut fra markedsbetingelser burde være 0,5 prosentpoeng over NIBOR. Etter å ha innhentet dokumentasjon fra selskapet om lånet i det private kapitalmarkedet svarte departementet i brev av 19. desember 2001. Departementet hadde registrert at lånet ble ansett som misligholdt dersom statens eierskap i selskapet skulle endres uten foregående skriftlig samtykke fra långiveren. Departementet tolket dette slik at lånevilkårene var betinget av statens eierskap i selskapet. Departementet viste til at intensjonen med omdanningen av BaneTele til aksjeselskap var å gi virksomheten tilsvarende rammebetingelser som andre tilsvarende virksomheter i privat eie. Samferdselsdepartementet foreslo på denne bakgrunn at rentenivået ble fastsatt ut fra NIBOR med et tillegg på 1,5 prosentpoeng. Vedlagt departementets brev fulgte endelig låneavtale for statslånet til BaneTele AS, datert 18. desember 2001. Departementet bad om at låneavtalen snarest ble returnert til departementet i undertegnet stand. Selskapets under-

tegning av låneavtalen ble videre etterlyst av Samferdselsdepartementet i brev av 1. februar 2002 og 12. april 2002.

Låneavtalen for statslånet ble undertegnet av styreleder i BaneTele AS 16. april 2002. Ifølge låneavtalen punkt 8 har låntaker overfor långiver (staten) blant annet forpliktet seg til å ikke direkte eller indirekte gjennom datterselskaper oppta nye lån eller kreditter sikret med pant i aktivum uten skriftlig forhåndsgodkjennelse fra långiver. Dette innebar ifølge BaneTele AS at staten ved Samferdselsdepartementet skulle ha godkjent senere låneavtaler med den private bankforbindelsen.⁸⁸

4.4.2 Nærmere om oppkjøpet fra konkursboet Enitel ASA

Enitel var en av de aktørene som før opprettelsen av BaneTele AS var oppfattet som en aktuell fusjonspartner. Også etter at Enitel kjøpte opp Telia Norge høsten 2000, ble det i forretningsenheten BaneTele fulgt nøye med i utviklingen i Enitel.⁸⁹

Ved behandlingen av forslaget til forretningsplan for 2002 i styremøte 22. august 2001 ble styret i BaneTele AS informert om situasjonen i Enitel ASA, og styret drøftet hvordan selskapet skulle opptre dersom Enitel ASA skulle gå konkurs.⁹⁰ Den 6. september 2001 ble det avholdt ekstraordinært styremøte for å behandle spørsmålet om overtakelse av Enitels bredbåndsvirksomhet. I møtet gav styret administrasjonen fullmakt til å gå inn i forhandlinger med sikte på å delta aktivt i utkjøp og videreutvikling av Enitels bredbåndsområde. I ekstraordinært styremøte 16. september 2001 gav styret administrasjonen fullmakt til å gå inn med et tilbud på inntil 200 mill. kroner. Styret forutsatte at det forelå en prinsippavtale med Statnett SF og energiselskapene med hensyn til overføring av tilgang til fiberen, og at selskapets forpliktelser i henhold til den såkalte «Telia-avtalen» ble nullet ut.

I ekstraordinært styremøte 19. september 2001 framkom det at administrasjonen i BaneTele AS hadde foretatt en gjennomgang av Enitels anleggsregister, varelager, nettstruktur, datacom-området, kundekontrakter og personalressurser. Hovedinntrykket var at Enitel hadde et imponerende bredbåndnett og et rimelig stabilt personell med høy kompetanse. I møtet vedtok styret, på grunnlag av en anbefaling fra administrasjonen, å gi styrets leder fullmakt til å gi et bud på 300 mill. kroner til Enitels bostyre for kjøp av Enitels nettverksvirksomhet. I budet inngikk innfrielse av Enitels krav på BaneTele AS i henhold til «Telia-avtalen» og en mulighet for kjøp av varelager for inntil 20 mill. kroner. Administrasjonen gav uttrykk for at finansieringen gjennom

⁸⁸ Referat fra intervju og dialog med BaneTele AS.

⁸⁹ Referat fra intervju og dialog med Jernbaneverket.

⁹⁰ Sakspapirer til sak 07/01.

200 mill. kroner i lån og 100 mill. kroner i egne midler var forsvarlig.⁹¹

Oppkjøpet av konkursboet etter Enitel ASA ble ikke behandlet i generalforsamlingen. Jernbanedirektøren ble imidlertid informert både underveis og i etterkant av oppkjøpet, blant annet om budene som ble lagt inn og hvordan oppkjøpet skulle finansieres. Jernbanedirektøren ble kjent med spørsmålet om en eventuell konvertering av statslånet etter at oppkjøpet var gjennomført. Med kjøpet av Enitel ASA fikk BaneTele AS tilgang til et moderne og kapasitetssterkt nett som utfylte nettet til BaneTele AS, og dette reduserte behovet for framtidige investeringer. Samtidig passet «Enitel-nettet» godt inn i forhold til forretningsområdet til BaneTele AS. Ifølge Jernbanedirektøren var oppkjøpet av Enitel ASA et så godt og strategisk viktig kjøp for BaneTele AS at det ikke kunne være tvil om at en konvertering av statslånet kunne forsvares. Jernbanedirektøren informerte Samferdselsdepartementet om oppkjøpet samme morgen som kjøpet fant sted.⁹²

I etatsmøte 22. oktober 2001 og i møte 6. desember 2001 ble Samferdselsdepartementet informert om at BaneTele AS hadde kjøpt blant annet leieretten til 7300 kilometer fiberkabelnett for 300 mill. kroner, mens leieretten til Jernbaneverkets fiberkabelnett på 4200 kilometer var verdsatt til 232 mill. kroner. Videre ble departementet informert om at oppkjøpet var motivert ut fra behovet for en komplementering av virksomheten, og at oppkjøpet således reduserte investeringsbehovet. Departementet ble også gjort kjent med at BaneTele AS gjennom oppkjøpet sikret seg kontrollen over en leveringsforpliktelse knyttet til «Telia-avtalen», og at denne leveringsforpliktelsen på tredjemanns hånd kunne innebære betydelig risiko for BaneTele AS.⁹³ Samferdselsdepartementet presiserer at Jernbaneverket på dette tidspunktet ikke informerte om de konsekvensene som oppkjøpet fikk for selskapets finansielle stilling, jf. vedlegg til brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen av 17. februar 2004.

Den overtatte virksomheten ble etablert som et datterselskap med navnet BaneTele Nett AS. I styremøte 7. februar 2002 ble det fastslått at de to selskapene skulle fusjoneres med regnskapsmessig virkning fra 1. januar 2002.

4.4.3 Ny forretningsplan og privatfinansiering av virksomheten

Ny forretningsplan

Kjøpet av Enitel-boet gjorde det nødvendig for BaneTele AS å utarbeide en ny forretningsplan.⁹⁴ Av

protokoll fra styremøte 24. oktober 2001 går det fram at det skulle utarbeides felles forretningsplan og budsjett for BaneTele Nett AS og de deler av BaneTele AS som drev med nett og kapasitet. I styremøtet 21. november 2001 ble det lagt fram et utkast til budsjett og forretningsplan. I protokollen fra møtet framkommer det at administrasjonen skulle utarbeide et konsolidert budsjett for BaneTele AS og BaneTele Nett AS.

Forretningsplanen ble sammen med en tiårsplan lagt fram for styret i styremøte 7. februar 2002, og forretningsplanen ble godkjent i dette styremøtet. I planen er det satt som et strategisk mål å oppnå 15 prosent avkastning på sysselsatt kapital over en periode på fem år.

Investeringsstrategi

Oppkjøpet av Enitel-boet medførte også endringer i selskapets investeringsstrategi. Opprinnelig var det lagt opp til omfattende investeringer i Jernbaneverkets fiberkabelnett. Ifølge BaneTele AS ble imidlertid fibernettet som selskapet disponerte, styrket ved oppkjøpet av Enitels bredbåndnett, og etter oppkjøpet var det dermed ikke det samme behovet for slike investeringer. Investeringsstrategien ble derfor rettet mot kundebaserte investeringer. Det har ikke vært behov for å styrke Jernbaneverkets fibernet i ettertid. Endringen i investeringsstrategi var forankret i en satsing i forretningsplanen på å flytte fokus fra utbygging til drift og fra vekst i volum til lønnsomhet.

Økonomiske framskrivninger

Forretningsplanen og tiårsplanen gir økonomiske framskrivninger for perioden 2002–2011 i et såkalt «base case»⁹⁵ og «worst case». I forretningsplanen går det fram at de økonomiske beregningene primært har mening fram til 2006. I tabellene 7–9 gis det opplysninger om omsetning, resultat, balanse, likviditetsbuffer, gearing (forholdet mellom netto gjeld og EBITDA), egenkapitalandel og avkastning på egenkapitalen ut fra «base case» for perioden 2001–2006. Framskrivningene bygger på forutsetninger om markedsutvikling ut fra en analyse som Teleplan hadde utført i 2001, at selskapet skulle opprettholde sine andeler i de aktuelle markedene, og at statslånet ble konvertert til egenkapital i løpet av 2002. I forretningsplanen er det ikke kalkulert med den omsetningsbaserte leien til Jernbaneverket, men det årlige leiebeløpet er satt til 24 mill. kroner. Ved beregningen av egenkapitalen er det ikke tatt hensyn til utbytte til eieren. Forretningsplanen tar ikke hensyn til utviklingen og drift av GSM-R eller tildelingen av lisens til frekvenser i GSM 900-båndet.

⁹¹ Styreprotokoll fra styremøte 19. september 2001, sak 11/01.

⁹² Referat fra intervju og dialog med Jernbaneverket.

⁹³ Referat fra intervju og dialog med Samferdselsdepartementet.

⁹⁴ Sakspapirer til sak 19/02.

⁹⁵ «Base case» er en beskrivelse av det som etter forretningsplanen var den mest sannsynlige utviklingen.

Tabell 7 Framskrivninger av omsetning og resultat i «base case». I mill. kroner

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Omsetning	257	619	770	991	1 237	1 539
EBITDA	63	39	138	214	309	440
Resultat etter skatt	10	-65	11	69	112	191

Tabell 8 Framskrivninger av balansen per 31. desember i «base case». I mill. kroner

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Anleggsmidler	683	701	772	838	853	892
Omløpsmidler	249	544	548	638	870	1 099
Egenkapital	234	378	389	458	570	761
Gjeld	698	867	931	1 018	1 154	1 230
Totalkapital	932	1 245	1 320	1 476	1 723	1 991

Tabell 9 Framskrivninger av gearing, egenkapitalandel og avkastning i «base case»

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Gearing (forholdstall)	7,1	8,3	2,8	1,8	0,9	0,3
Egenkapitalandel i prosent	25,1	30,4	29,5	31,0	33,1	38,2
Avkastning på egenkapital i prosent ...		-21,2	2,9	16,3	21,8	28,7

Tabellene viser at det i forretningsplanen var forventet en betydelig vekst i selskapets omsetning og en styrking av selskapets resultater, og dette ville, sammen med en konvertering av statslånet (se kapittel 4.4.4), sikre en egenkapitalandel på ca. 30 prosent i perioden 2002–2005. Videre ville BaneTele AS ut fra forutsetningene i planen fra og med 2004 oppnå en egenkapitalavkastning som overstiger det kravet som var satt i St.prp. nr. 1 (2001–2002) for Samferdselsdepartementet (se kapittel 4.3.2).

I tabellene 10–12 vises opplysninger om omsetning, resultat, balanse, likviditetsbuffer, gearing

(forholdet mellom netto gjeld og EBITDA), egenkapitalandel og avkastning på egenkapitalen ut fra «worst case» for perioden 2001–2006. «Worst case»-scenariet bygger på en lavere markedsvekst og reduserte markedsandeler i forhold til «base case».

Tabellene viser at det også i «worst case»-scenariet var forventet en betydelig vekst i selskapets omsetning og en styrking av selskapets resultater, men at egenkapitalandelen ville ligge på et lavere nivå enn i «base case». Videre ville BaneTele AS ikke oppnå en avkastning i samsvar med det fastsatte kravet før i 2006.

Tabell 10 Framskrivninger av omsetning og resultat i «worst case». I mill. kroner

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Omsetning	257	612	688	806	934	1 106
EBITDA	10	23	79	111	158	214
Resultat etter skatt	10	-85	-49	-33	-1	40

Tabell 11 Framskrivninger av balansen per 31. desember i «worst case». I mill. kroner

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Anleggsmidler	683	701	739	769	785	800
Omløpsmidler	249	522	468	445	473	491
Egenkapital	234	358	309	276	275	315
Gjeld	698	865	898	938	983	976
Totalkapital	932	1 223	1 207	1 215	1 258	1 291

Tabell 12 Framskrivninger av gearing, egenkapitalandel og avkastning i «worst case»

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Gearing (forholdstall)	44,9	14,9	5,4	4,4	3,2	2,3
Egenkapitalandel i prosent	25,1	29,3	25,6	22,7	21,9	24,4
Avkastning på egenkapital i prosent ...		-28,7	-14,7	-11,3	-0,4	13,6

Risiko

Gjennom forretningsplanen gav BaneTele AS uttrykk for at selskapets risiko i første rekke var knyttet til volum- og prisendringer i markedet. Den sterke veksten i omsetning (jf. tabellene 7 og 10) er knyttet til forventet markedsutvikling ut fra en analyse som Teleplan utførte i 2001. Videre ble det påpekt at det var risiko forbundet med ledelse, drifts- og kostnadskontroll og finansieringsevne.

Refinansiering av lånet i det private kapitalmarkedet

De økonomiske framskrivningene som ble utarbeidet i forbindelse med budsjettet og forretningsplanen for 2002, viste tidlig at selskapets finansieringsstruktur ikke var tilstrekkelig og tilpasset selskapets behov for langsiktig fullfinansiering⁹⁶, og i saksframlegget til styremøte 21. november 2001 la administrasjonen fram en plan for å sikre selskapets finansiering. I protokoll fra styremøte 20. desember 2001 går det fram at selskapets eksisterende bankforbindelse hadde til hensikt å tilby langsiktig finansiering for BaneTele AS, og at potensiell eksposering med den aktuelle virksomhet og forretningsplan var opptil 750 mill. kroner. I styremøte 17. januar 2002 fikk administrasjonen fullmakt til å arbeide videre med finansiering innenfor en ramme på 550 mill. kroner.

I styremøte 7. februar 2002 framkom det at selskapets eksisterende bankforbindelse var innstilt på å gi tilbud om lån. Styret vedtok at den vedtatte forretningsplanen skulle legges til grunn for finansieringen av selskapet, og gav administrasjonen fullmakt til å framforhandle et utkast til låneavtale innenfor en ramme på 550 mill. kroner. Styret forutsatte at tilbudet skulle legges fram for styret for endelig godkjenning.⁹⁷ I styremøte 7. mars 2002 ble det vedtatt å meddele bankforbindelsen «at selskapet er innstilt på å sluttforhandle om en låneramme på 500 millioner kroner, men at forholdene rundt forbeholdet om konvertering av statslånet må avklares før låneavtale kan underskrives».

I brev av 23. april 2002 fra BaneTele AS til Samferdselsdepartementet går det fram at styret i BaneTele AS i møte 22. april 2002 aksepterte et revidert lånetilbud fra selskapets bankforbindelse med en låneramme på inntil 500 mill. kroner, som delvis skul-

le være en langsiktig refinansiering av det allerede eksisterende lånet og delvis en ramme for finansiering av selskapets forretningsplan. Vedlagt brevet fulgte årsregnskap for 2001 og revidert lånetilbud. I det reviderte tilbudet var konvertering av statslånet ikke lenger en generell forutsetning, men et kriterium for å kunne trekke opp mer enn 350 mill. kroner. I brevet framkommer det videre at banken hadde satt som en forutsetning at en hel eller delvis innfrielse av statslånet falt utenfor formålet med den tilbudte finansiering, og at statslånet skulle være subordinert bankens lån. Det følger av et brev fra långiveren til BaneTele AS av 11. september 2002, som departementet mottok på telefaks⁹⁸, at dette innebar at det ikke skulle kunne foretas noen form for rentebetaling eller nedbetaling av lånet før alle utestående beløp under låneavtalen mellom den private bankforbindelsen og BaneTele AS er tilbakebetalt.

Låneavtalen for det nye lånet ble undertegnet 5. juni 2002 sammen med en avtale om driftskreditt. Samlet var lånerammen 500 mill. kroner. Ved utgangen av hvert kvartal skulle det etter avtalen kontrolleres om selskapet tilfredsstilte flere fastsatte krav. Et sentralt krav fra banken var at selskapets egenkapitalandel fra og med 1. januar 2003 skulle være minst 28 prosent. For at BaneTele AS totalt skulle kunne trekke opp mer enn 350 mill. kroner, var det i låneavtalen forutsatt at statslånet måtte være konvertert til egenkapital eller subordinert bankens lån. Et annet krav var at selskapets EBITDA som gjennomsnitt for de to siste kvartalene skulle være minst 6 mill. kroner per andre kvartal 2002 og 9 mill. kroner per tredje og fjerde kvartal 2002. For å kunne trekke opp mer enn 350 mill. kroner var det i tillegg stilt krav til selskapets annualiserte omsetning og finansielle stilling, jf. tabell 13.

Låneavtalen fastsatte også et likviditetskrav som innebar at tilgjengelig likviditet (kontanter, bankinnskudd og utrukne kassekredittrammer) ikke skulle være lavere enn 60 mill. kroner i mer enn 30 dager i strekk.

Rentenivået skulle fastsettes ut fra NIBOR og en margin som skulle fastsettes ut fra forholdet mellom selskapets netto gjeld og selskapets EBITDA. Dermed dette forholdstallet var lavere enn 3,0, skulle marginen være 1,25 prosentpoeng. Marginen ville øke til 1,75 prosentpoeng og 2,5 prosentpoeng hvis forholdstallet oversteg henholdsvis 3,0 og 4,0.

⁹⁶ Sakspapirer til sak 19/02.

⁹⁷ Protokoll fra styremøte i BaneTele AS nr. 02/02, sak 08/02.

⁹⁸ Jamfør brev av 16. september 2002 fra Samferdselsdepartementet til BaneTele AS.

Tabell 13 Krav til EBITDA og annualisert omsetning

	350–400 mill. kroner	400–450 mill. kroner	450–500 mill. kroner
EBITDA per kvartal	12 mill. kroner	15 mill. kroner	26 mill. kroner
Annualisert omsetning	630 mill. kroner	680 mill. kroner	820 mill. kroner

4.4.4 Spørsmålet om konvertering og forlengelse av statslånet

Konvertering av statslånet

I styremøte 19. september 2001, hvor styret behandlet oppkjøpet av konkursboet Enitel, anbefalte administrasjonen at selskapet burde be departementet konvertere statslånet til ansvarlig lån.⁹⁹ Styret tok ikke stilling til spørsmålet om konvertering av statslånet i dette møtet. I møte med selskapets bankforbindelse 25. september 2001 tok BaneTele AS opp muligheten for konvertering av statslånet som en del av en helhetlig finansieringsløsning. I styremøte 21. november 2001 bad styret om at administrasjonen i sitt arbeid med finansieringen av selskapet foreløpig ikke skulle legge til grunn at statslånet ville bli konvertert til egenkapital eller ansvarlig lån, og styret la til grunn at budsjettet for 2002 måtte reflektere at statslånet skulle tilbakebetales i 2002. I protokoll fra styremøte 7. februar 2002 går det fram at administrasjonen i arbeidet med forretningsplan og finansiering hadde forutsatt at statslånet ble konvertert til egenkapital. Imidlertid vedtok styret: «*Det er i denne omgang ikke en strategi å konvertere statslånet til egenkapital. Styrets leder søker imidlertid om forlengelse av statslånet inntil saken vedrørende GSM-R er endelig avklart.*» I styremøte 7. mars 2002 ble det vedtatt å søke formelt «*om at statslånet konverteres til enten egenkapital eller ansvarlig lån, begrunnet i GSM-R-prosjektet.*»

Spørsmålet om konvertering av statslånet ble første gang tatt opp i møte 14. februar 2002 mellom representanter fra departementet, Jernbaneverket og BaneTele AS.¹⁰⁰ I brev av 12. mars 2002 fra BaneTele AS til Samferdselsdepartementet anmodet styret i BaneTele AS om konvertering av statslånet til egenkapital eller ansvarlig lån. Finansiering av den forestående GSM-R-utbyggingen og hensynet til sikring og utvikling av statens verdier i BaneTele AS ble angitt som hovedgrunnene til at styret mente det var nødvendig å konvertere lånet. I brevet går det fram at GSM-R-prosjektet var planlagt finansiert ved lån og leverandørkreditter, men at finansieringen var av et slikt omfang at BaneTele AS måtte ha et sterkere egenkapitalfundament for at en slik løsning skulle være forsvarlig. Ifølge selskapet var konvertering av statslånet det mest nærliggende tiltaket for å styrke egenkapitalen. Videre framholdt BaneTele AS at spørsmålet om konvertering måtte ses i sammen-

heng med selskapets totale økonomiske robusthet og verdiutvikling. Styret la til grunn at Jernbaneverket som eier av BaneTele AS ønsket å maksimere selskapets verdi, og det ble framholdt at det ville være vesentlig for å sikre selskapets verdier at BaneTele AS var fullfinansiert. Det framkom av brevet at selskapet gjennom det siste halvåret hadde arbeidet for å oppnå lengst mulig fullfinansiering. Det ble påpekt at det forelå et tilbud om en låneramme på inntil 500 mill. kroner, og at dette ville sikre fullfinansiering basert på selskapets forretningsplan. Tilbudet hadde imidlertid som en forutsetning at statslånet ble konvertert i løpet av 2002. Vedlagt brevet fulgte lånetilbudet og selskapets forretningsplan, unntatt tiårsplanen.

I brev til BaneTele AS av 12. april 2002 hevdet Samferdselsdepartementet at det vedlagte bakgrunnsmateriale ikke gav grunnlag for å vurdere søknaden om konvertering av statslånet til egenkapital ut fra kommersielle hensyn. Det ble påpekt at dette gjaldt økonomisk i forhold til lønnsomheten av forslaget og juridisk i forhold til konkurransereguleringen og statsstøttereguleringen. Departementet påpekte videre at forslaget heller ikke inneholdt en vurdering av alternative virkemidler for å styrke egenkapitalen, for eksempel ved emisjon eller ned salg av statens aksjer til overkurs. For øvrig viste departementet til at det i St.prp. nr. 80 (2000–2001) ble lagt «*til grunn at selskapet skal finansiere sin framtidige virksomhet på vanlige vilkår i kapitalmarkedet*», samt at «*lånet forutsettes nedbetalt eller refinansiert til gjeld i det private kapitalmarkedet senest ett år etter stiftelsen av selskapet*». I brevet framkommer det videre at Samferdselsdepartementet så det som hensiktsmessig at en eventuell sammenheng mellom finansieringsopplegget for GSM-R-utbyggingen og konvertering av statslånet ble vurdert sammen med det øvrige saksframlegget for forsert utbygging av GSM-R (se kapittel 4.5). Departementet bad derfor om at BaneTele AS i sin dialog med departementet sikret nødvendig koordinering mot Jernbaneverket, eventuelt at den videre sakshåndtering formelt skjedde via Jernbaneverket. Jernbaneverket ble orientert om dette ved kopi av brevet.

Problemene i forhold til selskapets søknad om å konvertere statslånet kan ifølge departementet oppsummeres i to punkter. For det første brukte BaneTele AS vilkårene i låneavtalen med den private bankforbindelsen som argument for søknaden, selv om disse vilkårene var i strid med forutsetningene for statslånet. For det andre koblet BaneTele AS søknaden om konvertering opp mot GSM-R, som

⁹⁹ Styreprotokoll fra styremøte 19. september 2001, sak 11/01.

¹⁰⁰ Referat fra intervju og dialog med Samferdselsdepartementet.

var en sak som ikke var ferdigbehandlet. Departementet presiserte at det trengte en god og dokumentert begrunnelse for å kunne gå til regjeringen og Stortinget og foreslå at de opprinnelige forutsetningene for statslånet skulle fravikes.¹⁰¹

I møte 18. april 2002 mellom representanter fra departementet, Jernbaneverket og BaneTele AS ble det avklart at konverteringsspørsmålet ikke kunne avklares før statslånet skulle tilbakebetales. Ifølge departementet gav departementet ingen aksept til søknaden, men avviste den heller ikke. Ifølge Samferdselsdepartementet var departementet innstilt på å behandle søknaden om konvertering av statslånet når det mottok en god nok begrunnet søknad fra BaneTele AS. Videre fikk BaneTele AS ifølge departementet muntlig veiledning på møte 29. april 2002 om hva en konverteringssøknad burde inneholde med hensyn til dokumentasjon og argumentasjon. Statsstøtteproblematikken ble ikke realitetsvurdert av departementet, da det mente å ikke ha godt nok faktagrunnlag for å vurdere dette.¹⁰²

I brev av 12. juli 2002 bad Samferdselsdepartementet Jernbaneverket om å foreta en gjennomgang av kapital situasjonen i BaneTele AS som skulle inkludere vurderinger av spørsmålet om konvertering av statslånet til egenkapital opp mot følgende alternativer:

- refinansiering på det private lånemarkedet
- salg av deler av selskapets eiendeler
- privatisering av selskapet (helt eller delvis)

Formålet med gjennomgangen skulle være å analysere muligheter og premisser for å maksimere nåverdien av statens kapital i selskapet. I den sammenheng bad departementet om at det ble foretatt en uavhengig verdivurdering av selskapet.

Jernbaneverket besvarte forespørselen fra Samferdselsdepartementet i brev av 30. august 2002 etter å ha innhentet uttalelser fra BaneTele AS i brev av 7. august 2002 og 23. august 2002. I brevet framholdt Jernbaneverket at en refinansiering av statslånet i det ordinære finansmarkedet i lys av gjeldsgraden i BaneTele AS etter overtakelsen av Enitel måtte anses som urealistisk. Jernbaneverket ville heller ikke anbefale salg av leierettigheter til kapasitet i fiberanlegg fordi dette ville svekke selskapets konkurransevne og redusere verdien av den resterende kapasiteten. I brev fra BaneTele AS til Jernbaneverket ble det hevdet at et salg av kapasitet i fibernettet ville svekke selskapets skalafordeler og føre til en betydelig reduksjon i statens gjenværende kapital. Når det gjelder privatiseringsspørsmålet, hevdet Jernbaneverket at et nedslag i den aktuelle markeds situasjonen med gitte og korte frister ville være svært uklokt og nærmest representere en minimalisering av sta-

tens verdier. Generelt gav imidlertid Jernbaneverket uttrykk for en positiv holdning til privatisering og bad om «fullmakt til å innlede prosesser hvor alle alternativer [rettet emisjon, fusjon og nedslag av statens aksjeposter] kan være aktuelle». På denne bakgrunn og med henvisning til estimatene for resultat- og egenkapitalutvikling i forretningsplanen og mulighetene for prosjektfinansiering av GSM-R-utbyggingen anbefalte Jernbaneverket en konvertering av statslånet til egenkapital. Videre går det fram av Jernbaneverkets brev at nåverdien av egenkapitalen i selskapet var beregnet til 900 mill. kroner, med 700 og 1 100 mill. kroner som henholdsvis laveste og høyeste anslag. På samme tid var summen av gjeld og egenkapital regnskapsført til 796 mill. kroner.

Da Samferdselsdepartementet mottok Jernbaneverkets brev av 30. august 2002, ble det raskt avklart at dette brevet etter departementets syn ikke kunne benyttes som grunnlag for å legge spørsmålet om forlengelse og konvertering av statslånet fram for regjeringen. Jernbaneverkets brev gav, ifølge departementet, i svært liten grad etterprøvbare økonomiske betraktninger og heller ingen vurderinger av gjennomførbare alternative strategier til konvertering av lånet. Det ble videre påpekt at brevet fra Jernbaneverket ikke inneholdt opplysninger som antydte hvordan en eventuell konvertering til egenkapital kunne forrentes. Departementet var videre opptatt av at Jernbaneverket ikke hadde problematisert rundt i hvilken grad de hadde tiltro til beregningene av selskapets verdi.¹⁰³

I brev til Samferdselsdepartementet av 12. september 2002 gav BaneTele AS uttrykk for at det var maktpåliggende at spørsmålet om en konvertering eller forlengelse av statslånet ble avklart uten ytterligere opphold. I brevet gjentok BaneTele AS at fullfinansiering var avgjørende for å maksimalisere statens verdier i selskapet, og at fullfinansieringen av BaneTele AS var avhengig av at forutsetningene i låneavtalen med den private bankforbindelsen var oppfylt.

I brev til BaneTele AS av 16. september 2002 presiserte Samferdselsdepartementet at premissene for statslånet lå fast, og at statslånet var gitt som et midlertidig lån som etter forutsetningene skulle refinansieres i det private kapitalmarkedet innen fastsatte frister. Departementet bemerket at flere premisser for selskapets lån i det private kapitalmarkedet var i strid med premissene for statslånet til BaneTele AS, og at departementet ikke kunne ta hensyn til de premissene som lå til grunn for dette lånet. Samferdselsdepartementet presiserte at BaneTele AS ikke hadde fullmakt til å inngå en låneavtale på vilkår som var i strid med vilkårene for statslånet, uten at dette var klarert med departementet som ansvarlig långiver.

¹⁰¹ Referat fra intervju og dialog med Samferdselsdepartementet.

¹⁰² Referat fra intervju og dialog med Samferdselsdepartementet.

¹⁰³ Referat fra intervju og dialog med Samferdselsdepartementet.

Konverteringsspørsmålet ble ikke ferdigbehandlet av Samferdselsdepartementet, men overtatt av Nærings- og handelsdepartementet sammen med overføringen av eierskapet i BaneTele AS 20. desember 2002.¹⁰⁴

Forlengelse av statslånet

I brev av 12. april 2002 la Samferdselsdepartementet til grunn at en eventuell konvertering av statens lån til BaneTele AS til ansvarlig lån eller egenkapital ville kreve et stortingsvedtak, og at det etter departementets vurdering ikke kunne påregnes å få saken behandlet i Stortinget i vårsesjonen 2002.

Med henvisning til opplysningene i Samferdselsdepartementets brev av 12. april 2002 og møte mellom Samferdselsdepartementet, Jernbaneverket og BaneTele AS 18. april 2002, anmodet styret i BaneTele AS i brev av 23. april 2002 om at lånet ble rullert inntil videre på avtalte betingelser. Vedlagt brevet fulgte selskapets årsregnskap for 2001 og revidert lånetilbud fra selskapets bankforbindelse. Etter et møte 29. april 2002 mellom Samferdselsdepartementet og styrelederen i BaneTele AS var det enighet om at selskapet skulle sende en ny søknad til departementet med en bedre og mer poengtert begrunnelse for hvorfor selskapet ønsket å forlenge statslånet, herunder dokumentasjon av mulige økonomiske gevinster for staten.¹⁰⁵ Samferdselsdepartementets begrunnelse for å be om en bedre begrunnet søknad var at det var behov for en bedre redegjørelse og dokumentasjon av BaneTele AS behov for å forlenge statslånet, som grunnlag for at Samferdselsdepartementet eventuelt skulle kunne gå videre med forslag for regjeringen om å fravike Stortingets forutsetninger ved behandling av St.prp. nr. 80 (2000–2001).

Ifølge brev av 22. mai 2002 fra BaneTele AS til Samferdselsdepartementet ville selskapet etter styrets mening være fullfinansiert med et lån i det private kapitalmarkedet på inntil 350 mill. kroner dersom statslånet ble videreført. Samtidig ble det påpekt at selskapet ville mangle likviditet hvis statslånet måtte innfris. I brevet henviste BaneTele AS til at selskapet i september 2001 hadde kjøpt konkursboet etter Enitel ASA, og til forretningsplanens beskrivelse av forventet utvikling i kontantstrømmen.

I St.prp. nr. 60 (2001–2002), som ble framlagt 7. mai 2002, ble Stortinget informert om at BaneTele AS hadde bedt om en forlengelse av statslånets løpetid, og at Samferdselsdepartementet ville vurdere en slik forlengelse. I Innst. S. nr. 227 (2001–2002), som ble avgitt 6. juni 2002, hadde ikke samferdselskomiteen noen merknader til dette.

Ved behandlingen av søknaden kom Samferdselsdepartementet til at statslånet burde forlenges. Departementet la til grunn at selskapets økonomiske situasjon skapte problemer med å få til en tilfredsstillende refinansiering av statslånet, og at et krav om innfrielse av statslånet ville sette selskapet i en illikvid situasjon. Dette kunne resultere i en forringelse av selskapets verdi. Videre la departementet vekt på at BaneTele AS ikke hadde problemer med å betjene rentebelastningen på sin låneportefølje, og at det var forventet at den økonomiske situasjonen ville snu seg i 2003 og 2004.¹⁰⁶

I brev til Finansdepartementet av 25. juni 2002 bad Samferdselsdepartementet om merknader fra Finansdepartementet om hvordan søknaden fra BaneTele AS om forlengelse av lånet burde behandles. I brevet framkommer det som grunnlag for søknaden at selskapet hadde problemer med å få til en tilfredsstillende refinansiering av statslånet innen 1. juli 2002. Videre henviste Samferdselsdepartementet til den generelt stramme kapital situasjonen for IT-virksomheter og til selskapets opplysninger om forventet utvikling i kontantstrømmen. Ifølge brevet ønsket Samferdselsdepartementet å forlenge lånet til 31. desember 2002, men samtidig ønsket departementet å skjerpe rentebetingelsene ved å øke marginen i forhold til NIBOR.

Det ble avholdt møte mellom Finansdepartementet og Samferdselsdepartementet 29. juni 2002. I forkant av møtet mottok Samferdselsdepartementet en stor mengde dokumenter fra BaneTele AS, blant annet regnskap for 2001, selskapets forretningsplan for 2002–2011, budsjett for 2002, samt låneavtale og leasingavtale. Etter å ha lagt fram saken for Finansdepartementet ble forslag om forlengelse av statslånet fremmet for regjeringen.¹⁰⁷

Statslånet ble ved kronprinsregentens resolusjon av 5. juli 2002 gitt en midlertidig forlengelse fram til 30. september 2002. Med bakgrunn i kronprinsregentens resolusjon av 5. juli 2002 ble det inngått en låneavtale som en forlengelse av låneavtale mellom staten ved Samferdselsdepartementet og BaneTele AS datert 18. desember 2001. Lånet ble forlenget til 30. september 2002, og rentenivået ble fastsatt til NIBOR + 2,5 prosentpoeng.¹⁰⁸ Stortinget ble informert om dette gjennom St.prp. nr. 1 (2002–2003) for Samferdselsdepartementet.

I brev til Jernbaneverket av 12. juli 2002 gav Samferdselsdepartementet uttrykk for at en eventuell ytterligere forlengelse av statslånet til 31. desember 2002 ville bli vurdert etter at departementet hadde mottatt Jernbaneverkets redegjørelse om kapital situasjonen i BaneTele AS og vurdering av ulike strategier for eierskapet i selskapet.

¹⁰⁴ Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen av 17. februar 2004.

¹⁰⁵ Brev fra Samferdselsdepartementet v/statsråden til kontroll- og konstitusjonskomiteen, datert 7. mars 2003.

¹⁰⁶ Referat fra intervju og dialog med Samferdselsdepartementet.

¹⁰⁷ Referat fra intervju og dialog med Samferdselsdepartementet.

¹⁰⁸ Låneavtale av 9. juli 2002 mellom Samferdselsdepartementet og BaneTele AS

Ved Samferdselsdepartementets behandling av spørsmålet om ytterligere forlengelse av statslånet (i september 2002) var konklusjonen at departementet burde arbeide for å få forlenget statslånet med inntil ett år med en utvetydig betingelse om at Jernbaneverket i god tid før forfall skulle gjennomføre en åpen emisjon i selskapet for å hente inn minst 209 mill. kroner for tilbakebetaling av statslånet. Det ble poengtert at dette sikret at staten fikk en så korrekt markedsbasert verdivurdering av selskapet som mulig. På bakgrunn av dette gikk departementet inn for å forlenge statslånet ut året, med mulighet for forlengelse til 30. juni 2003 med forbehold om Stortingets godkjenning.¹⁰⁹ Statslånet ble ved kongelig resolusjon av 27. september 2002 gitt en ny midlertidig forlengelse til 31. desember 2002,¹¹⁰ med mulighet for videre forlengelse fram til 30. juni 2003 under forutsetning av Stortingets samtykke.¹¹¹ På denne bakgrunn ble det 30. september 2002 inngått en låneavtale som forlenget lånet til 31. desember 2002 uten endringer i de øvrige betingelsene.¹¹² Forlengelsen ble begrunnet med at BaneTele AS hadde problemer med å skaffe seg en tilfredsstillende refinansiering av statslånet i det private lånemarkedet. Samferdselsdepartementet påpekte at selskapet hadde fått en stadig høyere gjeldsgrad, og departementet gav uttrykk for at kjøpet av Enitel i kombinasjon med en vanskelig markedsituasjon hadde vært en medvirkende årsak til at slik refinansiering hadde blitt vanskeligere. Stortinget ble informert om den nye forlengelsen av statslånet i St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 2 (2002–2003).

I brev fra Samferdselsdepartementet av 17. oktober 2002 ble Jernbaneverket gjort kjent med at statslånet til BaneTele AS var forlenget til 31. desember 2002. I brevet går det fram at Samferdselsdepartementet arbeidet ut fra den klare målsetting at det ikke skulle være behov for å reise spørsmål om forlengelse av statslånet utover 31. desember 2002.

Videre avklaring vedrørende statslånet

I St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 2 (2002–2003), som ble framlagt 25. oktober 2002, ble Stortinget informert om at BaneTele AS hadde søkt Samferdselsdepartementet om konvertering av statslånet til egenkapital eller ansvarlig lån, men at regjeringens mål var at statslånet til BaneTele AS skulle betales tilbake innen utgangen av 2002. Det ble imidlertid åpnet for å forlenge den formelle løpetiden på statslånet ut over 31. desember 2002 for å kunne realisere strategien for refinansieringen av statslånet. Regjeringen bad

derfor om fullmakt fra Stortinget til å kunne forlenge statslånet fram til 30. juni 2003, dersom dette skulle bli nødvendig.

På spørsmål fra samferdselskomiteen gav Samferdselsdepartementet uttrykk for at det var usikkert om selskapet på sikt ville kunne forrente den økning i egenkapitalen som konvertering av statslånet til egenkapital ville gi. På denne bakgrunn ønsket departementet å bringe inn nye strategiske eiere i selskapet for å få en kommersiell vurdering av selskapet.¹¹³ Konsekvensen av at egenkapitalen i selskapet ikke ble økt, ville imidlertid være at selskapet ville ha større problemer med å skaffe kreditt og måtte betale mer for kreditten.¹¹⁴

I møte 9. desember 2002 gav Stortinget på bakgrunn av Budsjett-innst. S. nr. 13 Tillegg nr. 4 (2002–2003) Kongen fullmakt til å forlenge løpetiden for statslånet til BaneTele AS til og med 30. juni 2003 og fullmakt til å omgjøre statslånet til ansvarlig lån.

Oppfølging av Stortingets vedtak

I brev til BaneTele AS av 11. desember 2002 ønsket Samferdselsdepartementet å få avklart hvordan det ansvarlige lånet måtte innrettes for å utløse selskapets muligheter til å benytte hele kapitalrammen i selskapets lån i det private kapitalmarkedet. I brev fra selskapets bankforbindelse til Samferdselsdepartementet av 12. desember 2002 henviste banken til sitt brev til BaneTele AS av 11. september 2002 og gjentok forutsetningen om at alle utestående beløp under bankens lån til BaneTele AS måtte være innfridd før det ble foretatt noen form for nedbetaling på det ansvarlige lånet. Dette innebar at avtalt løpetid for det ansvarlige lånet måtte være lengre enn for bankens lån.

I brev til BaneTele AS av 13. desember 2002 gav Samferdselsdepartementet uttrykk for at departementet ikke hadde fått fullmakt til å gi BaneTele AS et ansvarlig lån med løpetid utover 30. juni 2003. Departementet mente derfor at løpetiden for selskapets lån i det private kapitalmarkedet måtte forkortes, slik at dette lånet ville forfalle før 30. juni 2003.

På denne bakgrunn sendte BaneTele AS to brev til Jernbanedirektøren, datert 13. desember 2002 og 17. desember 2002. I brevene går det fram at selskapet var i en kritisk situasjon som krevde umiddelbar avklaring fra eiers side. Dersom departementets tolkning av Stortingets vedtak ble lagt til grunn, ville dette etter selskapets oppfatning true selskapets framtid. Styrets leder innkalte til ekstraordinært sty-

¹⁰⁹ Referat fra intervju og dialog med Samferdselsdepartementet.

¹¹⁰ Brev fra Samferdselsdepartementet v/statsråden til kontroll- og konstitusjonskomiteen, datert 7. mars 2003.

¹¹¹ St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 2 (2002–2003).

¹¹² Låneavtale av 30. september 2002 mellom Samferdselsdepartementet og BaneTele AS.

¹¹³ Samferdselsdepartementets svar på spørsmål 61, nr. 17 fra samferdselskomiteen om statsbudsjettet for 2003.

¹¹⁴ Samferdselsdepartementets svar på spørsmål 57 fra samferdselskomiteen om statsbudsjettet for 2003.

remøte 16. desember 2002 for å vurdere grunnlaget for videre drift. I dette møtet gav styret fullmakt til styreleder til å arbeide videre mot selskapets eiere for å få omgjort statslånet til et ansvarlig lån uten tidsbegrensning, slik at selskapets videre drift kunne sikres. Styret gav videre styreleder fullmakt til å begjære oppbud eller avvikle selskapet dersom det ikke hadde kommet en løsning innen 20. desember 2002.

Ved brev til Samferdselsdepartementet av 17. desember 2002 redegjorde Jernbaneverket for konsekvensene av en avvikling av BaneTele AS. Det framkommer i vedlegg til brevet at togtrafikken vil bli stoppet øyeblikkelig hvis det ikke er kontinuerlig drift av de telekommunikasjonssystemene som BaneTele AS eier, og at Jernbaneverket ved en avvikling av BaneTele AS måtte sikre kontinuerlig drift ved å kjøpe utstyr og kompetanse fra selskapet.

Den 16. desember 2002 bad Samferdselsdepartementet om en skriftlig bekreftelse fra selskapets private bankforbindelse om at en omgjøring av statslånet til et ansvarlig lån med forfall etter 5. desember 2007, hvor påløpte renter akkumuleres som utestående i løpetiden, ville utløse mulighet for BaneTele AS til å trekke på hele lånerammen innenfor låneavtalen av 5. juni 2002. I brev av 17. desember 2002 bekreftet banken at deres forutsetning om minst en egenkapital på 28 prosent ville være oppfylt dersom forfallet for det ansvarlige lånet med påløpne renter ble satt til 5. desember 2007. Banken viste imidlertid til at også låneavtalens øvrige krav måtte innfris før hele lånet kunne gjøres tilgjengelig for selskapet. Videre går det fram at banken var villig til å forskyve fristen for oppfyllelse av egenkapitalkravet for å gi Nærings- og handelsdepartementet (som ny eier, se kapittel 4.4.5) tid til å gjennomføre en tilfredsstillende due diligence. Ved kongelig resolusjon av 20. desember 2002 ble det besluttet at det eksisterende statslånet skulle forlenges til 15. januar 2003 og deretter omgjøres til et ansvarlig obligasjonslån i samsvarende med premissene i låneavtalen av 5. juni 2002.

I løpet av våren 2003 ble det gjennomført en omfattende due diligence av Nærings- og handelsdepartementets eksterne rådgivere. Samtidig vurderte styret i BaneTele AS selskapets regnskap og balanser og vedtok en forretningsplan som grunnlag for videre finansiering og drift. Etter at størrelse og vilkår for bankfinansieringen var avklart, besluttet Nærings- og handelsdepartementet å gjøre statslånet om til et ansvarlig obligasjonslån med 5 1/2 års løpetid. Alle låneavtaler ble undertegnet den 11. april 2003, og dermed var selskapet ifølge Nærings- og handelsdepartementet fullt ut refinansiert.¹¹⁵

4.4.5 Spørsmål rundt eierskapet til BaneTele AS

Gjennom forarbeidene til omdanningen av BaneTele til aksjeselskap og prosessen etter omdanningen har

Jernbaneverket hele tiden lagt til grunn at BaneTele AS før eller senere ville ha behov for nye eiere i tillegg til eller til erstatning for staten.¹¹⁶ Jernbaneverket så ikke på seg selv som en langsiktig eier av BaneTele AS. Ifølge Jernbaneverket ble spørsmålet om endring i eierskapet til BaneTele AS første gang reist overfor Samferdselsdepartementet i møte 14. februar 2002.¹¹⁷

Jernbaneverket arbeidet med spørsmål rundt eierskapet til BaneTele AS i forbindelse med spørsmålet om selskapets rolle i utbyggingen og driften av GSM-R (se kapittel 4.5.3). Dette arbeidet ledet blant annet fram til en risikoanalyse av eierskap til GSM-R-systemet og BaneTele AS, som ble oversendt til Samferdselsdepartementet i brev av 13. mai 2002. Av interne notater i BaneTele AS framkommer det at selskapet mer eller mindre løpende hadde uforpliktende kontakter med både industrielle og finansielle miljøer for å sondere mulighetene for å bringe private interesser inn som eiere av BaneTele AS. I brev av 12. april 2002 gav Samferdselsdepartementet uttrykk for at BaneTele AS burde vurdere å innhente privat egenkapital ved emisjon, nedsalg av statens aksjer til overkurs eller lignende, og dette ønsket ble gjentatt i Samferdselsdepartementets brev til Jernbaneverket av 12. juli 2002.

Argumenter for endringer i eierskapet

Et viktig argument for å flytte eierskapet var å redusere mulighetene for rollekonflikter i Samferdselsdepartementet og Jernbaneverket. I brev av 12. april 2002 beskrev Samferdselsdepartementet en mulig rollekonflikt knyttet til at Samferdselsdepartementet både hadde det overordnede sektorpolitiske ansvaret for telesektoren, herunder ansvaret for regulering og tilsyn av sektoren, og det konstitusjonelle ansvaret for eierskapet i et kommersielt teleselskap underlagt Jernbaneverket. Når det gjelder Jernbaneverket, synliggjorde oppkjøpet av nettverksvirksomheten i konkursboet Enitel behovet for «*et klarere skille mellom BaneTeles mer kommersielle virksomheter innenfor telekommunikasjoner og Jernbaneverkets behov for sikkerhetskommunikasjon*».¹¹⁸ Overfor Stortingets samferdselskomité uttrykte Samferdselsdepartementet at Jernbaneverkets rolle som forvaltningsmyndighet for det nasjonale jernbanenettet kunne komme i konflikt med Jernbaneverkets rolle som forvalter av eierskapet i et teleselskap som etter hvert har fått en betydelig virksomhet som ikke er relatert til jernbanen.¹¹⁹

¹¹⁶ Brev av 30. august 2002 fra Jernbaneverket til Samferdselsdepartementet.

¹¹⁷ Referat fra intervju og dialog med Jernbaneverket.

¹¹⁸ Pressemelding fra Samferdselsdepartementet 25. oktober 2002.

¹¹⁹ Samferdselsdepartementets svar på spørsmål 61, nr. 8 fra samferdselskomiteen om statsbudsjettet for 2003.

¹¹⁵ St.prp. nr. 65 (2002–2003).

Ifølge Jernbaneverket viste det seg også at det ikke var en god løsning å plassere eierskapet til selskapet i et forvaltningsorgan. I og med at Jernbaneverket måtte rapportere til og forholde seg til overordnede politiske myndigheter, var det vanskelig for Jernbaneverket å ta helhetlige, gode eierbeslutninger i forhold til selskapet. Etter Jernbaneverkets mening var konstruksjonen til hinder for at eier kunne ta gode og helhetlige strategiske veivalg for selskapet.¹²⁰

Avklaringer om eierskapet og sikring av jernbanens interesser

I St.meld. nr. 22 (2001–2002) Et mindre og bedre statlig eierskap, som ble lagt fram 19. april 2002, står det:

«Før en eventuell endring i dagens eierskap vurderes, må det være avklart at sikker og hensiktsmessig togframføring effektivt kan håndteres uavhengig av hvem som eier BaneTele AS. Når det kan konkluderes med at eierskapet ikke er avgjørende for en effektiv og sikker drift av jernbanen, vil det være aktuelt å vurdere eventuelt salg av hele eller deler av statens eierinteresser i selskapet. En eventuell endring i eierskapet til BaneTele AS vil kunne kreve godkjenning av Statens jernbanetilsyn.»¹²¹

Ifølge Jernbaneverket omfattet dette i all hovedsak behovet for sikring av at jernbaneformål blir prioritert foran kommersielle interesser.¹²² Forholdet mellom Jernbaneverket og BaneTele AS skulle avklares gjennom avtaler, jf. kapittel 4.2.4.

I St.prp. nr. 80 (2000–2001) går det fram at Statens jernbanetilsyn konkluderte med at omdanningen av BaneTele til aksjeselskap var en omdanning som ikke krevde godkjenning fra tilsynet. Konklusjonen var basert på at alle fiberkabler og sikkerhetskritisk kommunikasjonsutstyr skulle eies av Jernbaneverket, og at internkommunikasjon for signal og sikringsanlegg holdes utenfor utskillelsen. Ifølge Statens jernbanetilsyn omfatter begrepet «sikkerhetskritisk kommunikasjonsutstyr» utstyr for nødkommunikasjon og utstyr for overføring av signalinformasjon mellom fjernstyringsanlegget, sikringsanlegget og visningsenheter (signaler langs linjen og inne i førerkabinen). Nødkommunikasjonen er implementert med lukkede radiosystemer (togradio), og togradioen har også annen sikkerhetskritisk funksjonalitet knyttet til togframføringen. Signalanleggene består av sikringsanlegg, linjeblokk, ATC-systemet og fjernstyring. Kommunikasjonen mellom disse har vanligvis gått på dedikert parkabel. All parkabel eies av Jernbaneverket. På grunn av den store sikkerhetsmessige betydningen til denne kommunikasjonskanalen ble den holdt utenfor ved utskillel-

sen av BaneTele. Mellom sikringsanlegg og visningsenheter stilles det strenge krav til informasjonens integritet, mens det mellom fjernstyring og sikringsanlegg er tilgjengeligheten til kommunikasjonen som er kritisk, i den forstand at bortfall av kommunikasjonen vil initiere manuelle prosedyrer med et langt lavere sikkerhetsnivå enn de automatiske.¹²³ Ifølge Jernbaneverket eier eller drifter BaneTele AS ikke noe av det sikkerhetskritiske utstyret for eksisterende signal- og sikringsanlegg eller togradio.¹²⁴

I brev av 12. juli 2002 bad Samferdselsdepartementet Jernbaneverket om å vurdere hvordan jernbanens interesser påvirkes av endret eierskap i selskapet. Departementet bad også om at Jernbaneverket avklarte med Statens jernbanetilsyn om i hvilken grad endringer i eierskapet til BaneTele AS skal godkjennes av tilsynet.

I Jernbaneverkets risikovurdering vedrørende eierskap til GSM-R og BaneTele AS, som Samferdselsdepartementet fikk tilgang til ved brev til Samferdselsdepartementet av 13. mai 2002, ble det hevdet at det ikke har noen vesentlig betydning for Jernbaneverkets kontroll med GSM-R-systemet om Jernbaneverket eier BaneTele AS eller ikke. I brev til Samferdselsdepartementet av 1. juli 2002 og 30. august 2002 gav Jernbaneverket uttrykk for at det dermed var åpnet for en delprivatisering av BaneTele AS. Ifølge Jernbaneverket var risikoanalysen av eierskapet til GSM-R-systemet og BaneTele AS det sentrale bidraget i avklaringene om sikkerhetsprospørsmålene. Denne analysen ble forelagt Statens jernbanetilsyn i brev av 10. juni 2002, og Statens jernbanetilsyn svarte i brev av 28. juni 2002 og 18. september 2002. Jernbaneverket oppfattet det som at sikkerhetsprospørsmålet ble avklart gjennom denne dialogen med Samferdselsdepartementet og Statens jernbanetilsyn.¹²⁵ Gjennom St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 2 (2002–2003) gav regjeringen uttrykk for at de samfunnsmessige behovene knyttet til jernbanens virksomhet er dekket gjennom avtaleverket som regulerer selskapets leie av Jernbaneverkets infrastruktur. I henhold til gjeldende regelverk for sikker togtrafikk la Samferdselsdepartementet opp til at endringer i eierskapet til BaneTele AS måtte forelegges Statens jernbanetilsyn, og regjeringen tok etter gjeldende regelverk et slikt forbehold.

Valg av prosess for endringer i eierskapet

I brev til Samferdselsdepartementet av 1. juli 2002 foreslo Jernbaneverket at styret i BaneTele AS skulle få ansvaret for å forberede og gjennomføre prosessen for endringer i eierskapet, mens Jernbaneverket i brev til departementet av 30. august 2002 bad selv om å få fullmakt til å innlede en salgsprosess

¹²⁰ Referat fra intervju og dialog med Jernbaneverket.

¹²¹ St.meld. nr. 22 (2001–2002), kapittel 7.10.

¹²² Referat fra intervju og dialog med Jernbaneverket.

¹²³ Brev fra Statens jernbanetilsyn til Riksrevisjonen av 9. desember 2003.

¹²⁴ Referat fra intervju og dialog med Jernbaneverket.

¹²⁵ Referat fra intervju og dialog med Jernbaneverket.

hvor det var åpnet for å innrette salget enten som rettet emisjon, fusjon med en eller flere andre aktører, nedsalg av statens aksjepost eller en eventuell kombinasjon av disse. Jernbaneverket gav uttrykk for at fusjon kunne gjennomføres raskere og mer kontrollert enn nedsalg av statens aksjepost. Jernbaneverkets siktemål var at denne prosessen skulle være slutført i løpet av 2003. Gjennom Samferdselsdepartementets behandling av spørsmålet om ytterligere forlengelse av statslånet (i september 2002) framkom det at Samferdselsdepartementet var innstilt på at Jernbaneverket skulle få ansvaret for å gjennomføre en åpen emisjon i selskapet for å hente inn minst 209 mill. kroner for tilbakebetaling av statslånet.¹²⁶

I regjeringens behandling av forlengelsen av statslånet 26. september 2002 ble det konkludert med at ansvaret for forvaltningen av statens eierinteresser i BaneTele AS skulle overføres til Nærings- og handelsdepartementet fra 1. januar 2003.¹²⁷ Bakgrunnen for å overføre forvaltningen av interessene i BaneTele AS til Nærings- og handelsdepartementet var ifølge Samferdselsdepartementet at BaneTele AS var ett av de statlig eide selskapene som man vurderte å privatisere. Videre viste Samferdselsdepartementet til at det er vanlig at Nærings- og handelsdepartementet forvalter interessene i selskaper hvor det ikke er knyttet sektorspesifikke hensyn til eierskapet.¹²⁸ Fram til regjeringens beslutning om å overføre forvaltningen av interessene i BaneTele AS til Nærings- og handelsdepartementet hadde Jernbaneverket en forståelse av at Samferdselsdepartementet hadde gitt klarsignal til at Jernbaneverket skulle jobbe mot en privatisering av BaneTele AS. Regjeringens beslutning om at forvaltningen av interessene i BaneTele AS skulle overføres til Nærings- og handelsdepartementet, kom som en overraskelse på Jernbaneverket.¹²⁹

Stortingets behandling av eierskapsspørsmålet

I St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 2 (2002–2003) bad regjeringen om Stortingets fullmakt til å avhende statens eierinteresser i BaneTele AS. I proposisjonen framkom det at regjeringen med bakgrunn i ønsket om å bringe inn private eiere i BaneTele AS hadde besluttet å flytte statens forvaltning av eierskapet og banklånet i BaneTele AS til Nærings- og handelsdepartementet med virkning fra 1. januar 2003.

Stortinget gjorde på bakgrunn av B.innst. S. nr. 13 Tillegg nr. 4 (2002–2003) vedtak om at Kongen fikk fullmakt til å avgjøre hvem som skal representere staten i generalforsamling i selskapet. Regjeringen fikk ikke fullmakt til å selge BaneTele AS, og Stortinget forutsatte at dersom det skulle bli aktuelt

med nye industrielle løsninger, skal dette legges fram for Stortinget i en egen sak. Ved kongelig resolusjon av 20. desember 2002 overtok Nærings- og handelsdepartementet forvaltningsansvaret for statens aksjer i selskapet fra Jernbaneverket. I ekstraordinær generalforsamling 9. januar 2003 ble det utnevnt et nytt styre for selskapet.¹³⁰

4.5 GSM-R-SAKEN

4.5.1 Beskrivelse av GSM-R

Formålet med utbyggingen av GSM-R

I kravforskriften til Jernbaneloven, § 5 bokstav d, heter det:

«Trafikkledelsen skal ha velegnet utstyr for å overvåke trafikken samt kommunisere med togbetjening og stasjoner innen driftsområdet. Ved nødsituasjoner skal det være gjensidig mulighet til rask kontakt mellom togbetjening og trafikkledelse.»

Ifølge Statens jernbanetilsyn innebærer kravforskriften at kommunikasjonsmiddel for kontakt mellom togpersonalet og trafikkledelsen må finnes om bord i toget.¹³¹ Den 27. februar 2002 gav Statens jernbanetilsyn en midlertidig dispensasjon fra kravforskriften. Togradiosystemet GSM-R ivaretar de sikkerhetsmessige og funksjonelle krav som er nødvendige for jernbaneformål.¹³²

Hovedsiktemålet med å bygge ut GSM-R-systemet er å innfri forskriftens krav. GSM-R vil også kunne brukes som kommunikasjonsbærer til faste objekter langs banestrekningene, som blant annet kan omfatte veibomanlegg, rasvarslingsanlegg, brytere for kjørestrøm, framtidig standardisert europeisk signalsystem ETCS og ERTMS.¹³³ Videre kan GSM-R-systemet benyttes til annen sikkerhetsrelatert kommunikasjon og ulike typer operativ og administrativ kommunikasjon.¹³⁴ Således vil utbygging av GSM-R forbedre sikkerheten og effektiviteten på jernbanen.

GSM-R-systemet vil ha kapasitet til å dekke både Jernbaneverkets formål og kommersielle ønsker.¹³⁵ Post- og teletilsynet har fastslått at GSM-R-frekvensene bare kan brukes til intern kommunikasjon og nødkommunikasjon i forbindelse med drift av jernbaneverksamhet. Tilsynet mener imidlertid at det ikke er noe som hindrer at GSM-R-infrastrukturu-

¹³⁰ St.prp. nr. 65 (2002–2003).

¹³¹ Vedlegg til brev fra Jernbaneverket til Samferdselsdepartementet av 23. april 2001.

¹³² Brev fra Jernbaneverket til Samferdselsdepartementet av 29. juni 2001.

¹³³ Jamfør brev av 5. september 2002 fra Jernbaneverket til Samferdselsdepartementet og vedlegg 1 til brev av 11. desember 2001 fra BaneTele AS til Post- og teletilsynet.

¹³⁴ Vedlegg til brev av 25. mars 2002 fra Jernbaneverket til Samferdselsdepartementet.

¹³⁵ St.prp. nr. 76 (2000–2001).

¹²⁶ Referat fra intervju og dialog med Samferdselsdepartementet.

¹²⁷ Brev fra Samferdselsdepartementet til Jernbaneverket av 17. oktober 2002.

¹²⁸ Referat fra intervju og dialog med Samferdselsdepartementet.

¹²⁹ Referat fra intervju og dialog med Jernbaneverket.

ren benyttes til andre formål.¹³⁶ Ut fra denne forståelsen er det henvist til at GSM-R-utbyggingen kan gjennomføres med synergieffekter både internt i statsforvaltningen (TETRA) og i forhold til kommersielle interesser (UMTS). Det er også påpekt at GSM-R har kommersielle muligheter for trafikktøverne ved mobile IT-systemer om bord i togene.¹³⁷

Overordnet om innholdet i GSM-R-systemet

For å ha et operativt GSM-R-system er Jernbaneverket avhengig av fysiske installasjoner og en organisasjon med de nødvendige kvalifikasjoner og rettigheter til å drive og vedlikeholde GSM-R-infrastrukturen og levere de nødvendige GSM-R-tjenestene. Rettighetene er knyttet til en konsesjon fra Post- og teletilsynet til å benytte gitte frekvenser til GSM-R.¹³⁸

De fysiske installasjonene som inngår i GSM-R-systemet, kan deles inn i følgende elementer:

- «GSM-R Infrastruktur» er antennefester, master, kabel og kabelframføringsanlegg i henhold til definisjonene i Infrastrukturavtalen, samt radiokiosker, etablert som direkte følge av GSM-R-utbyggingen.
- «Radiokiosk» er et separat hus eller rom med faste installasjoner (strømforsyningsanlegg, jordingsanlegg, klimaanlegg osv.) for innplassering av GSM-R-utstyr, og eventuelt annet radioutstyr, med tilhørende transmisjonsutstyr.
- «GSM-R-utstyr» er de ulike aktive og passive komponenter som inngår i GSM-R-nettet som sendere og mottakere (basestasjoner med antenner), basestasjonskontrollere, sentraler med tilhørende tjenestepattformen og støttesystemer osv.
- «Brukerutstyr» omfatter mobile og bærbare terminaler og faste terminaler for sentrale og lokale togledere.¹³⁹

4.5.2 Jernbaneverkets første forslag om forsert utbygging av GSM-R

Brev med forslag om forsert utbygging

Jernbaneverket oversendte 23. april 2001 et forslag om forsert utbygging av GSM-R til Samferdselsdepartementet. I forslaget ble det henvist til Statens jernbanetilsyns tolkning av kravforskriften. I forsla-

get gav Jernbaneverket uttrykk for at togradio vil være det primære kommunikasjonsmiddelet i henhold til tilsynets tolkning. Jernbaneverket påpekte at det etablerte togradiosystemet omfattet alle elektrifiserte strekninger (ca. 2 400 kilometer) med unntak av tunneler. Jernbaneverket hevdet at kravforskriften ikke kunne innfris fullt ut før GSM-R togradio var bygd på alle banestrekninger.¹⁴⁰

Utbyggingen ble anslått til å koste 760 mill. kroner inklusiv merverdiavgift. Jernbaneverket la til grunn at utbyggingen skulle finansieres gjennom en forskutteringsavtale med utbygger i henhold til retningslinjene i St.prp. nr. 1 (1999–2000) for Samferdselsdepartementet. Dette innebar at utbygger skulle forskuttede utbyggingen, og at Jernbaneverket skulle betale tilbake det forskuttede beløpet i perioden 2006–2011. Motpostene til utbyggers rentekostnader ville være trafikkinntekter i GSM-R-nettet og synergievinster ved samordnet utbygging i forhold til blant annet UMTS-nettet og TETRA-nettet.

Det ble videre presisert at anskaffelsen ville bli foretatt i henhold til EØS/WTO-forskrift for forsyningssektoren, og at Jernbaneverket ville foreta en offentlig utlysning. Samtidig påpekte Jernbaneverket at BaneTele AS ville ha enerett til å utnytte overkapasiteten i Jernbaneverkets fibernett, og dette innebar ifølge Jernbaneverket at selskapet ville være en partner i GSM-R-utbyggingen uansett hvilken samarbeidspartner Jernbaneverket for øvrig skulle velge. Jernbaneverket anbefalte at eiendomsretten til GSM-R-systemet skulle tilfalle Jernbaneverket, og at Jernbaneverket skulle inngå langsiktige drifts- og vedlikeholdsavtaler med aktuelle operatører.¹⁴¹

Informasjon til Stortinget

Det framgår av St.prp. nr. 76 (2000–2001) at Jernbaneverket ønsket å bygge ut togradio raskere enn det som var lagt til grunn i Nasjonal transportplan, og vurderte om utbyggingen kunne finansieres gjennom forskuttering fra eksterne interessenter. Stortinget hadde ingen kommentarer til dette ved behandlingen av saken.

I St.prp. nr. 1 (2001–2002) for Samferdselsdepartementet går det fram at Samferdselsdepartementet hadde mottatt et forslag fra Jernbaneverket om forsert utbygging av det nye togradiosystemet GSM-R. Videre heter det at Samferdselsdepartementet sammen med Jernbaneverket ville vurdere mulighetene for ulike finansieringsløsninger for en slik forsert utbygging, og at det ville komme tilbake til Stortinget når saken var ferdigbehandlet i departementet. Stortinget hadde ingen kommentarer til dette ved behandlingen av saken.

¹³⁶ Brev fra Post- og teletilsynet til BaneTele AS av 15. juli 2002. Samferdselsdepartementet presiserer at de begrensninger som er beskrevet, gjaldt frekvenstillatelsen til BaneTele AS.

¹³⁷ Vedlegg til brev fra Jernbaneverket til Samferdselsdepartementet av 23. april 2001.

¹³⁸ Vedlegg til brev av 13. mai 2002 fra Jernbaneverket til Samferdselsdepartementet.

¹³⁹ Intensjonsavtale av 22. mars 2002 mellom Jernbaneverket og BaneTele AS, punkt 2.1.

¹⁴⁰ Vedlegg til brev fra Jernbaneverket til Samferdselsdepartementet av 23. april 2001.

¹⁴¹ Vedlegg til brev fra Jernbaneverket til Samferdselsdepartementet av 23. april 2001.

4.5.3 Videre arbeid med forsert utbygging av GSM-R

Avklaringer mellom departementet, Jernbaneverket og Statens jernbanetilsyn

Samferdselsdepartementet gjennomgikk Jernbaneverkets første forslag til forsert utbygging, og gjennomgangen ble fulgt opp med et møte mellom Samferdselsdepartementet og Jernbaneverket 7. juni 2001.¹⁴²

I brev av 29. juni 2001 la Jernbaneverket fram noen utdypende kommentarer til tema som ble diskutert på møtet 7. juni 2001. I brevet gav Jernbaneverket en begrunnelse for at GSM-R bør benyttes framfor GSM/UMTS. Jernbaneverkets argumenter var knyttet til at offentlig GSM ikke garanterer det nødvendige sikkerhetsnivå, ikke er tilpasset videre utvikling innen togkontroll og styring av signalanlegg, ikke kan brukes i tog med høy fart og ikke kan tilby de nødvendige operative jernbanefunksjonene. Når det gjelder TETRA, henviste Jernbaneverket til at dette systemet var forkastet av den internasjonale jernbaneunionen (UIC) som standard for mobilradiosystem for jernbanene.

I brevet går det videre fram at Jernbaneverket etter framlegget om forsert utbygging hadde fullført et forprosjekt, og i dette arbeidet var kostnadene anslått til ca. 1 200 mill. kroner eksklusiv merverdiavgift +/-30 %. Det ble påpekt at utbyggingen kunne finansieres ved bevilgninger fra staten, forskuddsbetaling (anleggsbidrag) fra synergi partnere og forskuddsfinansiering via BaneTele AS. Jernbaneverket presenterte en finansieringsmodell der synergi partnere skulle dekke 300 mill. kroner og 900 mill. kroner forskuddsfinansieres gjennom BaneTele AS. Etter planen skulle Jernbaneverket da betale tilbake til BaneTele AS det selskapet hadde finansiert.¹⁴³

Departementet utarbeidet internt en liste over argumenter for og imot en forsert utbygging etter Jernbaneverkets planer. Departementet hadde spesielt betenkeligheter rundt manglende erfaringer med OPS-løsninger, samt å binde seg til aktører i et nervøst telemarked. På etatsmøtet 22. oktober 2001 orienterte Jernbaneverket om at det ville komme tilbake med et revidert forslag om forsert utbygging av GSM-R ved årsskiftet 2001/2002, og saken ble derfor ikke videre behandlet i Samferdselsdepartementet før et nytt forslag forelå.¹⁴⁴

Avklaringer mellom Jernbaneverket og BaneTele AS

I et notat fra BaneTele AS til Jernbaneverket Utbygging av 18. juli 2001 går det fram at det 27. juni 2001 ble gjennomført et oppstartmøte for GSM-R

med Jernbaneverket Utbygging som byggherre. BaneTele AS viste videre til et møte mellom Jernbaneverket og BaneTele AS 6. juli 2001, og BaneTele AS gav i notatet uttrykk for at det var viktig å avklare partenes roller og ansvar knyttet til utbygging av GSM-R.

I styremøte 22. august 2001 ble spørsmålet om GSM-R behandlet av styret i BaneTele AS i forbindelse med utarbeidelsen av forretningsplan for 2002. Styret presiserte at GSM-R-prosjektet måtte ha høy prioritet.

Det ble arbeidet videre for å komme fram til en felles løsning. Samtidig ble det arbeidet separat både i BaneTele AS og i Jernbaneverket Utbygging. Etter vedtak i møte i Jernbaneverkets ledergruppe 11. september 2001 ble BaneTele AS og Jernbaneverket Utbygging bedt om ikke å ha eksterne kontakter når det gjelder utbygging av GSM-R før valg av organisasjonsmodell var foretatt.¹⁴⁵

GSM-konsesjonen

Etter vedtak i styremøte 24. oktober 2001 søkte BaneTele AS 30. oktober 2001 om lisens for GSM 900-frekvens fra Post- og teletilsynet. Dette ble gjort for å sørge for sammenhengende dekning på alle trafikkerte jernbanelinjer i Norge¹⁴⁶ i forbindelse med planene om utbygging av GSM-R.¹⁴⁷

BaneTele AS mottok 10. desember 2001 tillatelsen til bruk av GSM 900-frekvenser fra Post- og teletilsynet. I brev av 30. november 2001 fra Samferdselsdepartementet framkom det at departementet hadde gitt BaneTele AS den nødvendige tjenestekonsesjonen til å ta de senere tildelte GSM 900-frekvensene i bruk.

Gjennom vedlegg til Jernbaneverkets brev av 25. mars 2002 ble Samferdselsdepartementet gjort kjent med at BaneTele AS ønsket å benytte GSM 900-konsesjonen i sammenheng med GSM-R.

GSM-R-konsesjonen

Direkte tildeling

Ifølge St.prp. nr. 80 (2000–2001) ville BaneTele AS falle inn under unntaksbestemmelsen i forsyningsforskriften § 11 nr. 3, og BaneTele AS ville derfor etter utskillelsen fra Jernbaneverket ikke være omfattet av forsyningsforskriften.¹⁴⁸ BaneTele AS har opplyst at de har forholdt seg til at selskapet kommer inn under unntaksbestemmelsen i forsyningsforskriften for sin forretningsmessige virksomhet, men at de ville være underlagt forsyningsforskriften i tilfeller der tildeling av et oppdrag var knyttet til at BaneTele AS stod i en monopolistposisjon.

¹⁴⁵ Jamfør referat fra JL-møte 11. september 2001 og brev av 14. september 2001 fra Jernbaneverket til BaneTele AS.

¹⁴⁶ Styrets årsberetning for BaneTele AS 2001.

¹⁴⁷ Brev fra BaneTele AS til Post- og teletilsynet 30. oktober 2001.

¹⁴⁸ St.prp. nr. 80 (2000–2001), kapittel 5.3.

¹⁴² Referat fra intervju og dialog med Samferdselsdepartementet.
¹⁴³ Brev fra Jernbaneverket til Samferdselsdepartementet, 29. juni 2001.

¹⁴⁴ Referat fra intervju og dialog med Samferdselsdepartementet.

I referat fra møte i Jernbaneverkets ledergruppe 27. november 2001 går det fram at Jernbanedirektøren hadde besluttet at det var BaneTele AS som på vegne av Jernbaneverket skulle søke om og inneha lisensen for GSM-R, og som følge av dette også skulle tilføres byggherreansvaret og det senere driftsansvaret for GSM-R. Videre framkom det at Jernbaneverkets oppdrag til BaneTele AS skulle nedfelles i en kontrakt, hvor blant annet lisensen skulle være knyttet opp til Jernbaneverkets eierkontroll over BaneTele AS, og hvor det skulle forutsettes at all utbygging og alt innkjøp så langt som mulig skulle settes ut på konkurranse. I kontrakten skulle det videre framgå at Jernbaneverket skulle levere de funksjonskravene som Jernbaneverket ville stille for å dekke sitt behov.¹⁴⁹

Jernbaneverket fikk gjennomført flere juridiske vurderinger av spørsmålet om direkte tildeling av utbyggings- og operatøransvaret for GSM-R til BaneTele AS, og i tillegg ble Jernbaneverkets egen juridiske kompetanse benyttet.¹⁵⁰

Det var aldri noen tvil om at Jernbaneverket var forpliktet til å følge forsyningsforskriften, og det sentrale spørsmålet i de juridiske vurderingene ble derfor om forsyningsforskriften var til hinder for å tildele kontraktene om utbyggings- og operatøransvaret for GSM-R til BaneTele AS. Det var en klar forutsetning at BaneTele AS sine anskaffelser i anledning prosjektet skulle konkurranseutsettes fullt ut. Ved Jernbaneverkets tildeling til BaneTele AS ble det lagt vekt på at oppdraget med utbygging av GSM-R var behandlet av Stortinget.¹⁵¹ I en juridisk vurdering som BaneTele AS fikk gjennomført, er det lagt til grunn at formålet med omdanningen av BaneTele til aksjeselskap var å skille ut Jernbaneverkets televirksomhet fra Jernbaneverkets øvrige virksomhet. Det henvises også til § 3 i lov av 15. juni 2001 nr. 87 om omdanning av Jernbaneverkets kommersielle televirksomhet til aksjeselskap, hvor det går fram at «*Offentlige rettigheter, konsesjoner, tilatelser med videre som gjelder den virksomheten som skal omdannes, blir fra omdanningstidspunktet overført til aksjeselskapet*». Videre hevdtes det at det gjennom St.prp. nr. 80 (2000–2001) går fram at det er BaneTele AS som skal stå for utbyggingen av GSM-R. På denne bakgrunn ble det ansett som naturlig at GSM-R-lisensen ble tildelt BaneTele AS.¹⁵²

Når det gjelder GSM-R-tjenester, ble unntaksbestemmelsene i forsyningsforskriften § 11 nr. 6 og § 11 nr. 7 b lagt til grunn for beslutningen om direkte tildeling. I forhold til forskriften § 11 nr. 6 ble det forutsatt at BaneTele AS ville få en enerett som følge av et administrativt vedtak av Post- og teletilsynet

om å tildele BaneTele AS konsesjon for GSM-R-frekvensen. Det ble videre forutsatt at Post- og teletilsynet selv vurderer forholdet til konkurransereglene når de behandler en konsesjonssøknad. Av forsyningsforskriften § 11 nr. 7 b følger det at forsyningsforskriften ikke kommer til anvendelse på kontrakter om telefon-, teleks-, radiotelefon-, personsøkings- og satellittjenester. Det ble undersøkt telefonisk med Nærings- og handelsdepartementet om unntaket fortsatt gjaldt, til tross for at telesektoren nå er mer åpen for konkurranse enn tidligere, og det ble bekreftet at unntaket fortsatt gjaldt.¹⁵³

Ifølge Samferdselsdepartementet ble det opplyst i etatsmøte 22. oktober 2001 at Jernbaneverket vurderde muligheten for å tildele utbyggings- og operatøransvaret for GSM-R til BaneTele AS,¹⁵⁴ og i møte 6. desember 2001 ble Samferdselsdepartementet informert om at Jernbaneverket hadde besluttet at BaneTele AS skulle søke om og inneha lisensen for GSM-R, og som følge av dette også skulle tilføres byggherreansvaret og det senere driftsansvaret for GSM-R.¹⁵⁵

I brev til Samferdselsdepartementet av 5. september 2002 går det fram at Jernbaneverket fikk gjennomført en ny ekstern juridisk vurdering i februar 2002. Hovedkonklusjonen i denne vurderingen var at planene om å etablere et GSM-R-nett med BaneTele AS som leverandør av infrastruktur og tjenester ikke var i strid med EØS-avtalens bestemmelser om statsstøtte og regelverket for offentlige anskaffelser. Vurderingen bygde fortsatt i stor grad på en forståelse av at regjeringen og Stortinget gjennom behandlingen av St.prp. nr. 80 (2000–2001) hadde lagt til grunn at BaneTele AS skulle ha ansvar for utbygging og drifting av GSM-R. Videre blir det hevdet at Jernbaneverket er pålagt å kjøpe tjenester fra BaneTele AS, og at forutsetningen om at selskapet er unntatt fra forsyningsforskriften, ikke gjelder for denne delen av selskapets virksomhet. På denne bakgrunn ble det konkludert med at BaneTele AS i forbindelse med GSM-R var omfattet av forsyningsforskriften.¹⁵⁶ I en ny juridisk vurdering av 28. august 2002 ble det presisert at vurderingene bygde på en forståelse av at konsesjonen som ble gitt til BaneTele AS, i prinsippet bare omfattet drift og utnyttelse av nettverket, men ikke et pålegg eller en tillatelse til å forestå selve utbyggingen.¹⁵⁷

¹⁴⁹ Vedlegg 2 til brev av 11. desember 2001 fra BaneTele AS til Post- og teletilsynet.

¹⁵⁰ Referat fra intervju og dialog med Jernbaneverket.

¹⁵¹ Referat fra intervju og dialog med Jernbaneverket.

¹⁵² Referat fra intervju og dialog med BaneTele AS.

¹⁵³ Referat fra intervju og dialog med Jernbaneverket.

¹⁵⁴ Referat fra intervju og dialog med Samferdselsdepartementet.

¹⁵⁵ Brev fra Jernbaneverket til Samferdselsdepartementet, 10. januar 2002.

¹⁵⁶ Vedlegg 5 til brev av 5. september 2002 fra Jernbaneverket til Samferdselsdepartementet.

¹⁵⁷ Vedlegg 6 til brev av 5. september 2002 fra Jernbaneverket til Samferdselsdepartementet.

Konsesjonssøknad og konsesjonstildeling

BaneTele AS søkte i brev av 11. desember 2001 til Post- og teletilsynet om tildeling av frekvens for drift av nettverk for GSM-R i Norge. I konsesjonssøknaden bad BaneTele AS om å få tildelt frekvenser for drift av et nettverk for GSM-R i Norge. Ettersom selskapet planla å bygge et nett med god dekning og kvalitet, og med økende kapasitetsbehov, bad selskapet om å få tildelt hele frekvensbåndet som er avsatt for GSM-R. BaneTele AS bad videre om en nasjonal konsesjon ettersom selskapet la opp til å kunne bygge GSM-R-nett også i områder hvor det ikke går jernbanetraseer, men hvor det er andre jernbanerelaterte aktiviteter. Det ble søkt om 10 års varighet på konsesjonen og at konsesjonen deretter skulle kunne forlenges for ytterligere perioder, nærmere fastsatt av Post- og teletilsynet, så lenge GSM-R-systemet fortsatt var i drift. I søknaden gikk det fram at BaneTele AS var tildelt frekvenser i det offentlige GSM 900-området, og at selskapet ville samordne utbyggingen av de to nettverkene GSM 900 og GSM-R på en effektiv måte, uten at dette gikk utover de strenge sikkerhetsmessige krav som settes til GSM-R-nettet. Samordningen vil som et minimum omfatte bruk av felles infrastruktur.¹⁵⁸

BaneTele AS mottok ved brev av 18. mars 2002 tilsagn om konsesjon på GSM-R i Norge fra Post- og teletilsynet. Ifølge brevet gav Post- og teletilsynet BaneTele AS tillatelse til å bruke de aktuelle frekvensene til GSM-R til jernbaneformål. Post- og teletilsynet satte blant annet som vilkår at frekvensbruken skulle være i samsvar med gitte standarder og spesifikasjoner for GSM-R, og at frekvensene bare kunne brukes til internkommunikasjon og nødkommunikasjon i et ikke-offentlig nett i forbindelse med drift av jernbaneverksamhet.¹⁵⁹ Ifølge brev av 15. juli 2002 fra Post- og teletilsynet til BaneTele AS ble frekvenstillatelsen gitt på grunnlag av Jernbanedirektørens beslutning om at BaneTele AS skulle ha ansvar for planlegging, utbygging og drift av GSM-R. Samferdselsdepartementet ble kjent med konsesjonstildelingen gjennom Jernbaneverkets brev av 25. mars 2002 med et nytt forslag om forsert utbygging.

BaneTele AS anså konsesjonstildelingen fra Post- og teletilsynet som en juridisk aksept for en direkte tildeling, og selskapet forutsatte at Post- og teletilsynet ved konsesjonstildelingen forholdt seg til gjeldende regelverk.

Konsesjonstildelingen innebar ifølge Jernbaneverkets risikoanalyse av eierskapet til GSM-R-systemet og BaneTele AS at BaneTele AS ville få monopol på leveranse av GSM-R-tjenester så lenge GSM-R-systemet var i drift.¹⁶⁰

Juridiske vurderinger av eierskapet til GSM-R

I møte mellom BaneTele AS og Jernbaneverket 3. september 2001 ble spørsmålet om eierskapet til GSM-R-systemet diskutert. På møtet ble BaneTele AS og Jernbaneverket utbygging gitt ansvar for å utarbeide styringsmodeller for følgende tre alternativer til eierskap:

- Jernbaneverket eier hele GSM-R-nettet
- BaneTele AS eier hele GSM-R-nettet og selger tjenester til Jernbaneverket
- BaneTele AS eier radionettet i GSM-R, mens Jernbaneverket eier infrastrukturen

I sakspapir til sak 85/01 til Jernbaneverkets ledergruppemøte ble det gitt uttrykk for at alle de tre modellene er lovlige i henhold til konsesjonsvilkårene. Med utgangspunkt i modellene ble Jernbaneverket Banesystem gitt ansvar for å foreta en sikkerhets- og risikovurdering vedrørende eierskap kontra leie hos BaneTele AS. I møte 11. september 2001 sluttet Jernbaneverkets ledergruppe seg til at en sikkerhets- og risikovurdering av eierskapet til GSM-R-nettet skulle utføres i henhold til forslaget. En slik vurdering ble også etterspurt av Samferdselsdepartementet i møte 6. desember 2001.¹⁶¹

I dette arbeidet ble det avdekket at det var behov for en klarere definisjon av begrepet «eierskap», og i saksdokument til JL-sak 125/01 ble det foreslått å forstå «eierskap» i betydningen av «å ha full kontroll». I dokumentet ble det hevdet at denne tolkningen ligger innenfor intensjonen i St.prp. nr. 80 (2000–2001), og tolkningen ble lagt til grunn for det videre arbeidet.¹⁶²

Ifølge brev til Samferdselsdepartementet av 13. mai 2002 hadde Jernbaneverket fullført arbeidet med en risikoanalyse av eierskapet til GSM-R-systemet og BaneTele AS. Det framkom i analysen at GSM-R vil bli benyttet til sikkerhetskritiske funksjoner innenfor jernbanedriften, og at GSM-R-systemet kan kategoriseres i fysiske installasjoner, organisasjon og rettigheter (konsesjoner). Bortfall av én av disse vil føre til at GSM-R-tjenesten opphører, og det ble påpekt at det derfor er avgjørende å sikre størst mulig kontroll på alle de tre nevnte elementene. I risikoanalysen av eierskapet til de fysiske installasjonene ble de generelle føringene fra St.prp. nr. 80 (2000–2001) om eierskapet til infrastrukturen lagt til grunn for vurderingen av eierskapet til GSM-R-infrastrukturen, uten at det ble drøftet hvorvidt deler av disse føringene bare gjelder for kommersiell teleinfrastruktur. Det framgikk av risikoanalysen at BaneTele AS etter planen skulle eie vitale deler av de fysiske installasjonene (fiberkabler plassert uten-

¹⁵⁸ Vedlegg 1 til brev av 11. desember 2001 fra BaneTele AS til Post- og teletilsynet.

¹⁵⁹ Brev fra Post- og teletilsynet til BaneTele AS av 18. mars 2002.

¹⁶⁰ Vedlegg til brev av 13. mai 2002 fra Jernbaneverket til Samferdselsdepartementet.

¹⁶¹ Brev fra Jernbaneverket til Samferdselsdepartementet av 10. januar 2002.

¹⁶² Jamfør risikoanalyse av eierskap til GSM-R-system og BaneTele AS.

for Jernbaneverkets eiendom og GSM-R-utstyr i henhold til oversikten i kapittel 4.5.1), og at det kunne være aktuelt å leie infrastruktur av tredjeparter. I risikoanalysen gikk det fram at eierskapet til driftsorganisasjonen og rettigheter etter planen skulle legges til BaneTele AS. Når det gjelder eierskapet til driftsorganisasjonen, påpekes det at utskilling av GSM-R ville innebære en større juridisk risiko for Jernbaneverket enn om driftsorganisasjonen var en del av Jernbaneverket. Det ble imidlertid hevdet at det ikke var noe vesentlig skille om Jernbaneverket eide BaneTele AS eller ikke. Det ble derfor konkludert med at Jernbaneverket måtte sørge for at sikkerheten ble ivaretatt gjennom avtaler og regulatoriske virkemidler uavhengig av eierskapet. Når det gjelder eierskapet til rettighetene, het det: «*I forhold til juridisk risiko ville den beste løsning vært at Jernbaneverket selv hadde tillatelsene til GSM-R.*» Videre het det at Jernbaneverket på en bedre måte ville sikre sine interesser ved å få inn vilkår i konsesjonen som gjorde konsesjonen avhengig av at konsesjonseier (BaneTele AS) hadde avtale med Jernbaneverket om levering av GSM-R-tjenester.¹⁶³

Intensjonsavtalen

Den 22. mars 2002 signerte BaneTele AS og Jernbaneverket «Intensjonsavtale om Levering av GSM-R infrastruktur og GSM-R tjenester mellom Jernbaneverket og BaneTele AS».¹⁶⁴

Det gikk fram av avtalen at Jernbaneverket og BaneTele AS hadde innledet forhandlinger om utbygging av infrastruktur knyttet til GSM-R og levering av GSM-R-tjenester, og at partene hadde som målsetting å forhandle og inngå avtaler innen 1. juni 2002. Den 17. juni 2002 ble det avtalt å utsette fristen for å ferdigstille avtalene om utbygging og tjenesteleveranser til 10. januar 2003. Intensjonsavtalen fastla de prinsippene som skulle ligge til grunn for de endelige avtalene mellom Jernbaneverket og BaneTele AS og retningslinjer for arbeidet med å komme fram til avtalene.¹⁶⁵

Levering av GSM-R-tjenester skulle være gjenstand for en særskilt avtale om levering av slike tjenester (Tjenesteavtalen). BaneTele AS skulle ha ansvar for at de avtalte tjenestene var tilgjengelige med avtalt service-, kvalitets- og sikkerhetsnivå og yte vedlikehold på GSM-R-infrastrukturen i samsvar med Infrastrukturavtalen. Videre skulle selskapet ha ansvar mot Post- og teletilsynet og herunder føre all kommunikasjon med tilsynet, med hensyn til de nødvendige lisenser og godkjenninger. Det ble presi-

sert at BaneTele AS under tjenesteavtalens varighet skulle inneha GSM-R-lisens(er) og en passende nummerplan lagt opp av BaneTele AS i samråd med Post- og teletilsynet. Den planlagte tjenesteleveransen forutsatte etablering av GSM-R-infrastruktur som skulle eies av Jernbaneverket. Utbygging og leiebetalning for GSM-R-infrastruktur skulle avtales i en egen avtale i henhold til Infrastrukturavtalen av 28. juni 2001. GSM-R-utstyret skulle bekostes og eies av BaneTele AS. I Intensjonsavtalen var det forutsatt at GSM-R-systemet sikrer den kommunikasjon som i henhold til kravforskriften § 12–3 bokstav d skal være tilgjengelig på det norske jernbanenettet, og at GSM-R-systemet samtidig skulle benyttes som kommunikasjonsbærer for systemer for togframføring. Levering av andre typer telekommunikasjonstjenester knyttet til GSM-R-nettet skulle reguleres i separate avtaler.¹⁶⁶

Intensjonsavtalen fastslår at BaneTele AS skulle ha ansvar for å finansiere utbyggingen av GSM-R-infrastrukturen, samt å forestå selve utbyggingen, herunder prosjektering og inngåelse av alle eventuelle avtaler med tredjeparter.¹⁶⁷ Kostnadene til investeringer i GSM-R-infrastrukturen skulle deles mellom BaneTele AS og Jernbaneverket, mens kostnadene til investeringer i GSM-R-utstyr skulle betales av BaneTele AS og belastes Jernbaneverket gjennom Tjenesteavtalen ut fra Jernbaneverkets bruksandel. Jernbaneverkets økonomiske risiko i GSM-R-prosjektet skulle begrenses i samsvar med føringer i St.prp. nr. 80 (2000–2001).¹⁶⁸

Jernbaneverkets ansvar var ifølge avtalen å legge til rette for utbygging og senere komplementering av GSM-R-infrastruktur og GSM-R-utstyr, utarbeide krav til tilgjengelighet og funksjonalitet for de aktuelle tjenestene, samt ha ansvar overfor Statens jernbanetilsyn.

Alle priser i avtalen om leveranse av GSM-R-infrastruktur, Tjenesteavtalen og andre avtaler om leveranse av GSM-R-tjenester til Jernbaneverket skulle til enhver tid tilsvare markedspris for tilsvarende leveranser eller tjenester. Jernbaneverket forbeholdt seg rett til å kreve at prisene helt eller delvis skulle fastsettes på grunnlag av dokumenterte og revisorgodkjente kostnader med tillegg av normal fortjeneste. Normal fortjeneste skulle beregnes ut fra selskapets og andre leverandørers fortjenestemargin på tilsvarende teletjenester i Norge. Jernbaneverket skulle ha rett til fullt innsyn i regnskapene til BaneTele AS med eventuelle datterselskaper. BaneTele AS skulle konkurransenutsette alle underleveranser til leveranse av GSM-R-infrastruktur, Tjenesteavtalen

¹⁶³ Vedlegg til brev av 13. mai 2002 fra Jernbaneverket til Samferdselsdepartementet.

¹⁶⁴ Sakspapirer til sak 27/02, behandlet i styremøte i BaneTele AS 22. april 2002.

¹⁶⁵ Intensjonsavtale av 22. mars 2002 mellom Jernbaneverket og BaneTele AS, punkt 1.

¹⁶⁶ Intensjonsavtale av 22. mars 2002 mellom Jernbaneverket og BaneTele AS, punkt 2.2.

¹⁶⁷ Intensjonsavtale av 22. mars 2002 mellom Jernbaneverket og BaneTele AS, punkt 2.4.

¹⁶⁸ Intensjonsavtale av 22. mars 2002 mellom Jernbaneverket og BaneTele AS, punkt 3.

og andre avtaler om leveranse av GSM-R-tjenester til Jernbaneverket.

Tjenesteavtalen skulle ha samme varighet som GSM-R-lisensen. Dersom lisensen ble trukket tilbake før fastsatt utløpsdato, skulle Tjenesteavtalen bortfalle fra samme tidspunkt. Jernbaneverket skulle etter avtalen forhåndsgodkjenne søknad om forlengelse av GSM-R-lisensen. Tjenesteavtalen skulle være en langsiktig avtale som skulle legge forholdene til rette for kommersiell drift i BaneTele AS med et langsiktig perspektiv. Tjenesteavtalen skulle dog også sikre at Jernbaneverket kunne bringe Tjenesteavtalen til opphør dersom BaneTele AS over tid ikke leverer tjenester til konkurransedyktig kvalitet og til markedspris.¹⁶⁹

4.5.4 Jernbaneverkets andre forslag om forsert utbygging av GSM-R

Framlegget fra Jernbaneverket til Samferdselsdepartementet

I brev til Samferdselsdepartementet av 25. mars 2002 la Jernbaneverket fram et nytt forslag om forsert utbygging av GSM-R i form av et forslag til proposisjonstekst. Formålet med forslaget var at Stortinget skulle gi Jernbaneverket «fullmakt til å inngå avtale med BaneTele AS vedrørende etablering av GSM-R-infrastruktur hvor betaling av Jernbaneverkets andel av etableringskostnadene vil finne sted etterskuddsvis, samt avtale om levering av GSM-R togradiotjenester». Forslaget ville innebære en forsert utbygging, mens tidspunktet for utbetalingene ville være i overensstemmelse med forutsetningene i Nasjonal transportplan 2002–2011.¹⁷⁰ Intensjonsavtalen mellom Jernbaneverket og BaneTele AS fulgte som vedlegg til brevet.

I brev til Samferdselsdepartementet av 12. mars 2002 gav BaneTele AS uttrykk for at privatfinansiering og forskuttering syntes å være eneste reelle mulighet for å kunne bygge ut og idriftsette et GSM-R-nett innen Jernbanetilsynets frister. Det gikk videre fram at selskapets finansiering i hovedsak ville bestå av lån og leverandørkreditter, og at den langsiktige leieavtalen med Jernbaneverket ville være den sikkerhet BaneTele gav for lån og kreditt.¹⁷¹

Framlegget for Stortinget og Stortingets behandling

I St.prp. nr. 66 (2001–2002) ble Stortinget informert om at Jernbaneverket hadde fremmet et nytt forslag om forsert utbygging og alternativ finansiering av

GSM-R. Samferdselsdepartementet gav uttrykk for at saken var meget kompleks, og krevde en rekke avklaringer blant annet med hensyn til sikkerhet, framtidige EU-standarder for interoperabilitet på jernbanen, økonomi og organisering. Videre framkom det at regjeringen ønsket å se på mulighetene for å vurdere utbygging av GSM-R i sammenheng med utbygging av annen infrastruktur for elektronisk og trådløs kommunikasjon, herunder TETRA, UMTS og andre bredbåndsnett, for å realisere mulige samordningsgevinster. Samferdselsdepartementet la opp til å komme tilbake til saken i forbindelse med statsbudsjettet for 2003.

Ved behandlingen av St.prp. nr. 66 (2001–2002) bad et flertall i samferdselskomiteen om at Samferdselsdepartementet prioriterte arbeidet med GSM-R høyt, slik at det ikke skulle bli nødvendig å søke om ytterligere dispensasjoner fra kravforskriftens bestemmelser. Flertallet ønsket at utbygging av GSM-R skulle skje slik at det kunne gi mest mulig synergieffekt for det samlede tilbudet innen telekommunikasjon i Norge.¹⁷²

4.5.5 Videre oppfølging av planene om forsert utbygging av GSM-R

Samferdselsdepartementet gjennomgikk Jernbaneverkets andre forslag til forsert utbygging, og departementet og Jernbaneverket fulgte opp forslaget gjennom flere møter og brev.¹⁷³

Behov for GSM-R-arbeider i 2002

I møte mellom Samferdselsdepartementet, Jernbaneverket og BaneTele AS 18. april 2002 framkom det at proposisjonen om GSM-R-utbyggingen ville bli sendt til Stortinget først i høstsesjonen 2002.¹⁷⁴ I brev av 10. mai 2002 fra Jernbaneverket til Samferdselsdepartementet ble det henvist til at de klimatiske forholdene på de strekningene som var omfattet av dispensasjonen fra Statens jernbanetilsyn, medførte at en del arbeider bare kunne utføres i sommersesongen. På denne bakgrunn ble det påpekt at utbygging av ny fiber på de aktuelle strekningene måtte starte senest 1. juli 2002 for å kunne imøtekomme vedtaket fra Statens jernbanetilsyn. Videre gikk det fram at utbyggingen av fiber sommeren 2002 var anslått til å koste ca. 50 mill. kroner. Jernbaneverket bad om Samferdselsdepartementets syn på saken. I Samferdselsdepartementets brev av 28. juni 2002 presiserte departementet at kostnadene måtte dekkes ved om-disponeringer innenfor vedtatt bevilgning for 2002, og at tiltak som ble gjennomført i 2002, ikke måtte binde opp prosjektet med hensyn til alternative finansieringsløsninger, organisering og eventuell samordning med utbygging av annen telekommuni-

¹⁶⁹ Intensjonsavtale av 22. mars 2002 mellom Jernbaneverket og BaneTele AS, punkt 5.

¹⁷⁰ Brev av 25. mars 2002 fra Jernbaneverket til Samferdselsdepartementet.

¹⁷¹ Brev av 12. mars 2002 fra BaneTele AS til Samferdselsdepartementet.

¹⁷² Innst. S. nr. 274 (2001–2002).

¹⁷³ Referat fra intervju og dialog med Samferdselsdepartementet.

¹⁷⁴ Brev fra Jernbaneverket til BaneTele AS av 3. mai 2002.

kasjon. Ifølge brev til Samferdselsdepartementet av 5. september 2002 hadde Jernbaneverket vedtatt om-disponeringer av 44 mill. kroner i budsjettet for 2002 til utbygging av nødvendige kabelanlegg og til planlegging og prosjektering knyttet til GSM-R-prosjektet. Det resterende beløpet skulle BaneTele AS dekke. I brevet gav Jernbaneverket uttrykk for at disse tiltakene på ingen måte ville binde opp finansieringsløsninger, organisering eller samordnet utbygging med annen telekommunikasjon.

Behov for ytterligere forarbeider og avklaringer

I brev fra Samferdselsdepartementet av 6. mai 2002 ble Jernbaneverket orientert om at Samferdselsdepartementet med forbehold om regjeringens samtykke la opp til at saken skulle legges fram for Stortinget i forbindelse med budsjettframlegget for 2003. Departementet bad om at Jernbaneverket innarbeidet et forslag til omtale av GSM-R i sitt tekstinnspill til budsjettproposisjonen og utkast til relevante fullmakter. Departementet bad om at tekstomtalen måtte omfatte styrking av togsikkerheten, konsekvenser for Jernbaneverkets driftskostnader, utbyggingsrekkefølge, vurdering av alternative løsninger, samordning med andre statlige IKT-investeringer og eventuelle kommersielle interesser, samt hvilke besparelser som kunne påregnes i denne forbindelse.

Regjeringen besluttet at planleggingen av GSM-R-prosjektet kunne videreføres med sikte på en drøfting av prosjektet i 2003-budsjettet eller senere budsjetter. Det ble videre besluttet at det skulle settes i gang et arbeid for å se nærmere på mulighetene for samordning av GSM-R med TETRA og andre tilgrensende planlagte IKT-investeringer. Det ble ikke tatt stilling til finansiering, men det ble gitt en åpning for at man kunne se nærmere på mulighetene for «alternativ finansiering».¹⁷⁵

I brev av 28. juni 2002 fra Samferdselsdepartementet til Jernbaneverket går det fram at regjeringen hadde besluttet at det skulle arbeides videre med planene om forsert utbygging og alternativ finansiering av GSM-R. Dette arbeidet var i stor grad knyttet til at det framkom behov for ytterligere forarbeider og avklaringer som måtte være på plass før endelig vedtak kunne fattes.

Juridiske og sikkerhetsmessige spørsmål

På bakgrunn av Jernbaneverkets brev av 13. mai 2002 mente Samferdselsdepartementet at det måtte foretas vurderinger av sikkerhetsmessige problemstillinger når det gjaldt eierskapet til teleinfrastruktur som bærer sikkerhetskritisk informasjon. Departementet mente videre at Statens jernbanetilsyn måtte få anledning til å uttale seg om og eventuelt god-

kjenne, alle sikkerhetsmessige vurderinger i forbindelse med finansiering, organisering og gjennomføring av investering og drift av GSM-R.¹⁷⁶ I brev av 28. mai 2002 henviste departementet til Jernbaneverkets brev av 13. mai 2002 og bad Jernbaneverket innhente vurdering av risikobetraktningene rundt eierskapet til GSM-R og BaneTele AS fra Statens jernbanetilsyn. Ifølge brevet måtte disse spørsmålene være avklart før saken kunne fremmes for Stortinget. Statens jernbanetilsyn gav en foreløpig vurdering i brev av 28. juni 2002 og gav ytterligere kommentarer i brev av 18. september 2002. I brevene gikk det fram at tilsynet ikke hadde noen kommentarer til de juridiske aspektene i risikoanalysen, og at tilsynet hadde merket seg at svært mye ville avhenge av de kontrakter som skulle inngås. Tilsynet påpekte at GSM-R i framtiden vil bli bærer av den samme type informasjon som i dag overføres på signalkabler, og at Jernbaneverket måtte sikre at avtalene som skulle inngås, ikke ville ha uønskede konsekvenser på lengre sikt. Statens jernbanetilsyn mente også at det var behov for en nærmere vurdering av hvorvidt det er akseptabelt å realisere GSM-R ved innleie fra tredjepart.

I brev av 28. juni 2002 bad Samferdselsdepartementet Jernbaneverket om å foreta en avklaring med telemyndighetene omkring vilkårene for kommersiell utnyttelse av GSM-R-frekvensene. I brev av 5. september 2002 fra Jernbaneverket til Samferdselsdepartementet framkom det at Jernbaneverket hadde avklart med Post- og teletilsynet at GSM-R-frekvensene bare kan brukes til intern kommunikasjon og nødkommunikasjon i forbindelse med drift av jernbaneverksamhet. Samtidig påpekes det at det ikke var noe ved frekvenstillatelsen eller forholdene rundt tildelingen som i seg selv var til hinder for at BaneTele AS kunne utnytte samme infrastruktur til GSM-R-utbyggingen som til annen nettutbygging.

Samferdselsdepartementet var fra det tidspunktet departementet ble kjent med Jernbanedirektørens beslutning om direkte tildeling av GSM-R-oppdraget til BaneTele AS, opptatt av juridiske problemstillinger ved direkte tildeling. Departementet vurderte om BaneTele AS kunne få urettmessige konkurransefortrinn i forhold til andre operatører ved tildelingen, og om en direkte tildeling av oppdraget til BaneTele AS kunne være i strid med regelverket for offentlige anskaffelser.¹⁷⁷ I brev av 28. juni 2002 bad Samferdselsdepartementet om en redegjørelse fra Jernbaneverket om hvilke vurderinger og avveininger som var gjort i forhold til EØS-avtalens bestemmelser om statsstøtte og regelverket for offentlige anskaffelser. I brev av 5. september 2002 fra Jernbaneverket til Samferdselsdepartementet framkom det at Post- og teletilsynet hadde lagt til grunn at Jernbaneverket og BaneTele AS selv måtte foreta

¹⁷⁵ Referat fra intervju og dialog med Samferdselsdepartementet.

¹⁷⁶ Referat fra intervju og dialog med Samferdselsdepartementet.

¹⁷⁷ Referat fra intervju og dialog med Samferdselsdepartementet.

de nødvendige vurderinger i forhold til reglene om statstøtte og offentlige anskaffelser. I brevet redegjorde Jernbaneverket for vurderinger som var foretatt i forhold til EØS-avtalens bestemmelser om statstøtte og regelverket for offentlige anskaffelser (se kapittel 4.5.3). Departementet har ikke dokumentert når og hvordan denne kritiske holdningen til en direkte tildeling ble tatt opp med Jernbaneverket.

I brev av 12. juli 2002 bad Samferdselsdepartementet Jernbaneverket om å vurdere behovet for større kontroll over GSM-R-konjesjonen i lys av en mulig privatisering av BaneTele AS. I brev av 30. august 2002 gav Jernbaneverket uttrykk for at det ikke var behov for å flytte eierskapet til GSM-R-konjesjonen.

Finansiering og synergier

I brev til Jernbaneverket av 28. juni 2002 bad departementet om en redegjørelse for de budsjettmessige virkningene ved ulike «innretninger» av GSM-R-prosjektet. Det går fram av brevet at departementet ved alternativ finansiering var særlig opptatt av hvordan dette kunne bidra til å redusere nødvendige bevilgninger over statsbudsjettet. Departementet var også opptatt av at staten bare skulle belastes med kostnader som kunne henskrives til drift, vedlikehold og utbygging av «togkommunikasjon», og ikke kostnader til kommersiell televirksomhet. I brev av 1. juli 2002 fra Jernbaneverket til Samferdselsdepartementet går det fram at planen for lånefinansieringen av GSM-R-utbyggingen hadde sitt grunnlag i de tilleggsinntekter som kan genereres ved kommersiell utnyttelse av GSM-R-infrastrukturen, og det ble påpekt at utbyggingen av GSM-R ville gi muligheter for å skaffe tilleggsinntekter ved utnyttelse av eksisterende og ny infrastruktur. Jernbaneverket og BaneTele AS la opp til å inngå langsiktige avtaler om utnyttelse av infrastruktur og kjøp av tjenester fra BaneTele AS. Betalingen for utnyttelsen og kjøp av tjenester kunne kapitaliseres som en forskuddsbetaling, og dette kunne bidra til å finansiere utbyggingen av GSM-R. Jernbaneverket ville gjennom de avtaler som skulle inngås, sørge for at kostnader forbundet med infrastruktur til ren kommersiell televirksomhet ikke ville belastes Jernbaneverket. I brev av 30. august 2002 til Samferdselsdepartementet gav Jernbaneverket uttrykk for at bevilgninger over statsbudsjettet ville være den beste måten å finansiere GSM-R-utbyggingen på under forutsetning av at dette ikke ville gå på bekostning av andre nødvendige investeringer i jernbanen. For å løse finansieringsproblemet for staten hadde Jernbaneverket imidlertid lagt opp til å benytte BaneTele AS som et instrument, ved at selskapet kunne låne i det private kredittmarkedet, og at Jernbaneverket skulle betale tilbake over tid.

I brev av 28. juni 2002 fra Samferdselsdepartementet til Jernbaneverket framkom det at det på bak-

grunn av Innst. S. nr. 274 (2001–2002) skulle gjøres en vurdering av mulighetene for å se utbyggingen av GSM-R i sammenheng med annen infrastruktur for elektronisk og trådløs kommunikasjon, herunder TETRA, UMTS og andre bredbåndsnett. Samferdselsdepartementet ville ta initiativ til et møte med Justisdepartementet og Jernbaneverket for å drøfte mandat, organisering og tidsramme for dette vurderingsarbeidet. I brev av 1. juli 2002 gav Jernbaneverket uttrykk for at det hadde et forslag til organisatorisk struktur på utbyggingsarbeidet som la til rette for samordnet utbygging og drift av GSM-R, TETRA og eventuelle andre offentlige sikkerhets- og nødnett. Den 8. august 2002 ble det nedsatt en arbeidsgruppe mellom TETRA-prosjektet i Justisdepartementet og Jernbaneverket for å se nærmere på premissene og muligheten for å hente ut synergivinsten mellom de planlagte utbyggingene av GSM-R og TETRA.¹⁷⁸

Kvalitetssikring

I brev av 28. juni 2002 fra Samferdselsdepartementet til Jernbaneverket presiserte departementet at GSM-R-prosjektet måtte gjennomgå uavhengig ekstern kvalitetssikring, i samsvar med Stortingets retningslinjer for kvalitetssikring av store statlige investeringsprosjekter over 500 mill. kroner, før prosjektet kunne fremmes for Stortinget til behandling.

Prioritering

I brev av 28. juni 2002 bad Samferdselsdepartementet Jernbaneverket om å ajourføre nyttekostnadsvurderingen av prosjektet, og at Jernbaneverket foretok en samfunnsøkonomisk vurdering av hvilken utbyggingsrekkefølge som burde legges til grunn. Ifølge brev av 5. september 2002 hadde Jernbaneverket basert den samfunnsøkonomiske vurderingen av utbyggingsrekkefølgen på økning i sikkerhet per krone, og at man av hensyn til den midlertidige dispensasjonen fra Statens jernbanetilsyn ville starte utbyggingen av GSM-R på de strekninger som ikke hadde togradio.

I brev av 28. juni 2002 bad Samferdselsdepartementet om en vurdering av hvorvidt noen strekninger kunne dekkes med vanlig GSM i stedet for GSM-R. I brev av 5. september 2002 framkom det at Jernbaneverket hadde foretatt en risikoanalyse av å ikke bygge ut GSM-R på strekninger med lav baneprioritet, liten trafikkmengde og enkelt trafikkmønstre. Denne risikoanalysen viste at offentlig GSM i noen tilfeller kunne dekke kommunikasjonsbehovet uten at sikkerhetsnivået for togframføring ville bli svekket.

¹⁷⁸ Brev fra Samferdselsdepartementet v/statsråden til kontroll- og konstitusjonskomiteen, datert 7. mars 2003.

Organisering

I brev til Samferdselsdepartementet av 1. juli 2002 foreslo Jernbaneverket å etablere et eget selskap, «GSM-R AS», som skulle eie GSM-R-nettet. Jernbaneverket skulle eie GSM-R AS, mens selskapet skulle administreres av BaneTele AS på kontrakt med Jernbaneverket. Videre ble det foreslått at GSM-R AS og BaneTele AS skulle inngå avtaler om utbygging og drift, og at andre aktører skulle kunne inngå avtaler med både BaneTele AS og GSM-R AS om felles utnyttelse av GSM-R-installasjoner. I brev til Samferdselsdepartementet av 30. august 2002 hevdet imidlertid Jernbaneverket at det på bakgrunn av den gjennomførte sikkerhetsanalysen ikke var behov for å opprette GSM-R AS for å ivareta Jernbaneverkets behov for kontroll.

Beslutninger høsten 2002

I forbindelse med utarbeidelsen av beskrivelsen av GSM-R i budsjettproposisjonen ble det internt i departementet klargjort at konsesjonen for GSM-R ikke kunne ligge i BaneTele AS, men måtte tilbakeleveres til Post- og teletilsynet for å tildeles Jernbaneverket, og at et oppdrag om utbygging og drift av GSM-R måtte gis etter åpen anbudskonkurranse. Etter departementets syn er det et viktig premiss for OPS-prosjekter at disse tildeles i konkurranse, og Samferdselsdepartementet la opp til at GSM-R skulle behandles som et ordinært OPS-prosjekt.¹⁷⁹

Da regjeringen behandlet forlengelsen av statslånet 26. september 2002, ble det konkludert med at ansvaret for forvaltningen av statens eierinteresser i BaneTele AS skulle overføres til Nærings- og handelsdepartementet fra 1. januar 2003.¹⁸⁰ Etter dette ble det klart at konsesjonen for GSM-R burde tas ut av BaneTele AS før selskapet ble overdratt til NHD. Begrunnelsen var at man ville unngå at konsesjonen skulle skape unødig forventning eller usikkerhet til selskapets verdi i en privatiseringsprosess. Det ble påpekt at selskapet ikke hadde noen åpenbar egeninteresse av å si fra seg konsesjonen, og at den ikke kunne tilbakekalles av Post- og teletilsynet uten at det forelå alvorlige brudd på konsesjonsvilkårene. På denne bakgrunn ble det gitt uttrykk for at den ryddigste måten å håndtere dette på var at Samferdselsdepartementet instruerte Jernbaneverket som eier av BaneTele AS om å sørge for at konsesjonen ble levert tilbake til Post- og teletilsynet. Videre var det departementets vurdering at hensynet til jernbanen måtte være styrende for plasseringen og kontrollen med frekvenstillatelsen for GSM-R.¹⁸¹

I brev fra Statens jernbanetilsyn til Samferdselsdepartementet av 9. oktober 2002 går det fram at

Statens jernbanetilsyn var bekymret for konsekvensen av forsinkelsen i utbyggingen av GSM-R. Dette gjaldt i første rekke de strekningene som ikke hadde noe kommunikasjonssystem, men også situasjonen på de strekningene som er utbygd med Scannet togradio. Statens jernbanetilsyn var blitt kjent med at det ikke lenger produseres terminaler til Scannet, og at leverandøren ikke vedlikeholder kompetansen på systemet. Med økt forekomst av grenseoverskridende trafikk og konkurranse, vil ikke Statens jernbanetilsyn kunne godkjenne rullende materiell for nye operatører fordi de mangler et akseptabelt kommunikasjonssystem. Det ble påpekt at disse problemene ville bestå inntil Scannet togradio erstattes av GSM-R.

I henhold til framdriftsplanene skulle BaneTele AS sende ut forespørsler til leverandørmarkedet 15. oktober 2002. I brev til Samferdselsdepartementet av 11. oktober 2002 og 15. oktober 2002 bad Jernbaneverket om avklaring fra Samferdselsdepartementet på om BaneTele AS kunne sende ut forespørselene som planlagt. I brevene gav Jernbaneverket uttrykk for at en endring i foreliggende planer, ved at utbyggingsoppdraget legges ut på anbud i EØS-området, ville forsinke gjennomføringen av GSM-R-utbyggingen med opptil ett år. Videre presiserte Jernbaneverket at det for den aktuelle forespørselen var forutsatt at BaneTele AS skulle stå som utbygger og operatør av GSM-R.

I brev av 17. oktober ble Jernbaneverket varslet om at Samferdselsdepartementet vil komme tilbake med en nærmere orientering om regjeringens vedtak og konsekvensene for GSM-R i et eget brev. I brev til Jernbaneverket av 28. oktober 2002 gav Samferdselsdepartementet uttrykk for at endring i eierskapet til BaneTele AS endret grunnlaget for at BaneTele AS skulle stå som utbygger av GSM-R i Norge. Departementet mente at Jernbaneverket måtte være konsesjonshaver for GSM-R, ettersom dette er en konsesjon som er av strategisk betydning for forvaltning og utvikling av jernbaneinfrastrukturen, og som ikke har noen kommersiell egenverdi. Samferdselsdepartementet bad derfor Jernbaneverket om å sørge for at BaneTele AS leverte konsesjonen for frekvensressursene til GSM-R tilbake til Post- og teletilsynet, og at Jernbaneverket samtidig la opp sin konsesjonssøknad til Post- og teletilsynet slik at konsesjonsvilkårene for GSM-R ikke gav unødige begrensninger når det gjaldt organisering og finansiering av utbygging og drift av GSM-R. Ifølge departementet impliserte denne løsningen at kontrakter for utbygging og drift av GSM-R burde bli gjenstand for konkurranse og dermed legges ut på anbud. Begrunnelsen for å tilbakekalle GSM-R-konsesjonen var generelle samfunnsmessige hensyn og jernbanehensyn. Det var Samferdselsdepartementets vurdering at Jernbaneverket burde ha en større kontroll over frekvensressursene til GSM-R i en framtid hvor Jernbaneverket selv ikke forvaltet eierskapet av Ba-

¹⁷⁹ Referat fra intervju og dialog med Samferdselsdepartementet.

¹⁸⁰ Brev fra Samferdselsdepartementet til Jernbaneverket av 17. oktober 2002.

¹⁸¹ Referat fra intervju og dialog med Samferdselsdepartementet.

neTele AS. Videre var det fortsatt et ønske om å se nærmere på mulighetene for å finansiere utbyggingen ved en OPS-løsning, og at GSM-R-oppdraget ifølge departementet måtte konkurranseutsettes hvis en OPS-løsning skulle brukes.¹⁸² I brev av 30. oktober 2002 ble styret i BaneTele AS underrettet om Samferdselsdepartementets beslutning, og jernbandedirektøren anmodet styret om å etterkomme pålegget fra Samferdselsdepartementet.

Etter forespørsel fra Samferdselsdepartementet i brev av 1. november 2002 uttalte Regjeringsadvokaten i brev av 19. november 2002 at det er liten tvil om at utbyggingen av GSM-R-infrastrukturen omfattes av forsyningsforskriften. Videre gav Regjeringsadvokaten uttrykk for at spørsmålet om den direkte tildelingen av utbyggingsansvaret må anses som en omgåelse av forskriften, avhenger av om BaneTele AS er et organ som selv omfattes av forskriften. I denne sammenheng henviste Regjeringsadvokaten til de betraktninger som kommer fram i St.prp. nr. 80 (2000–2001), kapittel 5.3, og til de juridiske vurderingene som Jernbaneverket hadde innhentet. I tillegg pekte Regjeringsadvokaten på at dersom «BaneTele AS skal drive virksomhet av 'forretningsmessig karakter' [...] er BaneTele AS ikke et organ som selv må følge anbudsreglene».¹⁸³

Informasjon til Stortinget og Stortingets behandling

I St.prp. nr. 1 (2002–2003) for Samferdselsdepartementet ble Stortinget informert om arbeidene med utbyggingen av transmisjonskapasiteten, som var startet opp sommeren 2002. Det ble informert om at Samferdselsdepartementet, sammen med Justisdepartementet, hadde bedt Jernbaneverket om å ta initiativ til en gjennomgang av potensielle gevinster ved samordning av en GSM-R-utbygging med TETRA-prosjektet. Videre skulle Jernbaneverket og TETRA-prosjektet i løpet av høsten 2002 avgi en oppsummeringsrapport om disse effektene sammen med en analyse av hvilke premisser som ligger til grunn for å kunne realisere disse gevinstene.

I St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 2 (2002–2003), som ble framlagt 25. oktober 2002, ble Stortinget informert om at Samferdselsdepartementet la opp til at et oppdrag om utbygging og drift av GSM-R skulle legges ut på offentlig anbud, og at finansieringen av GSM-R ville bli nærmere avklart i forbindelse med dette. Videre gikk det fram at departementet hadde satt i gang arbeidet med uavhengig kvalitetssikring av kostnadsgrunnlaget og styringsdokumentasjonen for GSM-R, i samsvar med opplegget for kvalitets-sikring av store investeringsprosjekter. Departementet ville komme tilbake til Stortinget med mer konkrete planer for en GSM-R-utbygging som en egen

sak, etter at spørsmålene rundt organisering og finansiering var nærmere avklart.

På bakgrunn av spørsmål fra Stortingets samferdselskomité ble Stortinget informert om at Samferdselsdepartementet hadde bedt Jernbaneverket om å sørge for at BaneTele AS ville levere frekvenstillatelsen for GSM-R tilbake til Post- og teletilsynet. Departementet gav uttrykk for at frekvenstillatelsen til GSM-R er en strategisk viktig ressurs for forvaltning og utvikling av det nasjonale jernbaneliknet, og er uten betydelig kommersiell egenverdi, og at det derfor var Jernbaneverket som burde inneha denne frekvenstillatelsen.¹⁸⁴ Departementet var videre av den oppfatning at den raskeste og organisatorisk sett enkleste utbyggingen ville kunne gjennomføres dersom Jernbaneverket selv stod som byggherre, på tilsvarende måte som for andre infrastrukturprosjekter, men at dette ville kreve bevilgninger over statsbudsjettet.¹⁸⁵ Videre gav departementet uttrykk for at prosjektgjennomføringen uten åpent anbud måtte baseres på et regime for revisjonsmessig kostnadskontroll som ikke ville gi de samme incentiver til rasjonell ressursbruk og prising som etter tildeling av oppdraget gjennom anbud. Departementet påpekte også at man med tildeling gjennom anbud ville sikre seg mot eventuelle anklager om ulovlig statsstøtte.¹⁸⁶ Med henvisning til forlenningen av statslånet uttrykte departementet videre usikkerhet ved om BaneTele AS ville ha økonomisk evne til å håndtere en utbygging av GSM-R uten betydelige tilskudd, garantier og/eller lån fra staten.¹⁸⁷

Ved Stortingets behandling av saken, jf. B.innst. S. nr. 13 Tillegg nr. 4 (2002–2003), gav samferdselskomiteen uttrykk for at både GSM-R-konsesjonen og byggherreansvaret skulle ligge i Jernbaneverket, og at Jernbaneverket så snart som mulig måtte lyse ut oppdraget med å bygge og drifte GSM-R på anbud. Komiteen mente at dette var nødvendig for å sikre at tildelingen ikke skulle komme i strid med EØS-avtalen, ettersom en slik tvil ville kunne føre til alvorlige forsinkelser av GSM-R-utbyggingen. Komiteen gav også uttrykk for at man måtte få størst mulige økonomiske og tidsmessige synergier ut av GSM-R-utbyggingen ved å samordne utbyggingen med andre nettutbygginger og nettoperatører. Stortinget forutsatte at regjeringen ville sikre at den kompetansen som alt var etablert i prosjektorganisasjonen til BaneTele AS, og som var nødvendig for å sikre optimal framdrift av utbyggingen, skulle videreføres så lenge det var nødvendig. Videre ble det forutsatt at utbyggings-, drifts- og serviceavtalen

¹⁸² Referat fra intervju og dialog med Samferdselsdepartementet.

¹⁸³ Brev av 19. november 2002 fra Regjeringsadvokaten til Samferdselsdepartementet.

¹⁸⁴ Samferdselsdepartementets svar på spørsmål 61, nr. 9 fra samferdselskomiteen om statsbudsjettet for 2003.

¹⁸⁵ Samferdselsdepartementets svar på spørsmål 61, nr. 15 fra samferdselskomiteen om statsbudsjettet for 2003.

¹⁸⁶ Samferdselsdepartementets svar på spørsmål 61, nr. 11 fra samferdselskomiteen om statsbudsjettet for 2003.

¹⁸⁷ Samferdselsdepartementets svar på spørsmål 61, nr. 14 fra samferdselskomiteen om statsbudsjettet for 2003.

mellom Jernbaneverket og utbygger måtte være så langsiktig at utbyggingen av GSM-R kunne lånefinansieres.

Oppfølging av Samferdselsdepartementets beslutning og Stortingets behandling

Spørsmålet om tilbakelevering av GSM-R-konsesjonen ble behandlet i selskapets styre 31. oktober 2002, og styret la til grunn at en tilbakelevering av konsesjonen for GSM-R måtte skje med økonomisk kompensasjon fra staten. Videre vedtok styret at BaneTele AS skulle forberede seg på deltakelse i anbudskonkurransen om operatørskapet for GSM-R. I brev til Jernbanedirektøren av 1. november 2002 gav BaneTele AS uttrykk for at selskapet ikke ville gi fra seg konsesjonen uten kompensasjon fra staten. På denne bakgrunn ble det samme dag innkalt til ekstraordinær generalforsamling 13. november 2002. Styret i BaneTele AS ble den 13. november 2002 pålagt i generalforsamlingen å levere tilbake konsesjonen for frekvensressurser til GSM-R til Post- og teletilsynet. Vedtaket skulle iverksettes straks Stortinget hadde behandlet St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 2 (2002–2003) og gitt sin tilslutning til regjeringens forslag

om at oppdraget for utbygging og drift av GSM-R skal legges ut på anbud. I generalforsamlingen ble det gjennom vedtak forutsatt at selskapets rettigheter i henhold til Infrastrukturavtalen mellom BaneTele AS og Jernbaneverket skulle ligge fast.

Etter dette ble det igangsatt forhandlinger mellom BaneTele AS og Jernbaneverket om økonomisk kompensasjon og overtakelse av prosjektorganisasjonen. BaneTele AS og Jernbaneverket inngikk 23. desember 2002 avtale om overføring av GSM-R-prosjektet med sine prosjektresultater og 25 midlertidig ansatte fra BaneTele AS til Jernbaneverket med virkning fra 31. desember 2002. Som kompensasjon skulle BaneTele AS få dekket alle påløpte kostnader knyttet til GSM-R-aktivitetene fram til overdragsdatoen, beregnet til ca. 31,4 mill. kroner inklusiv merverdiavgift. Den delen av kravet som gjelder merverdiavgift, er bestridt av Jernbaneverket.¹⁸⁸ GSM 900-lisensen som selskapet fikk i 2001, ble levert tilbake til Post- og teletilsynet i slutten av 2002.¹⁸⁹ På bakgrunn av Stortingets vedtak av 9. desember 2002 har Samferdselsdepartementet bedt Jernbaneverket om å sette i gang anbudsprosessen for GSM-R.¹⁹⁰

¹⁸⁸ Årsrapporten for BaneTele AS 2002, side 18 (note 13 til årsregnskapet).

¹⁸⁹ Årsrapporten for BaneTele AS 2002, side 3.

¹⁹⁰ Brev fra Samferdselsdepartementet v/statsråden til kontroll- og konstitusjonskomiteen, datert 7. mars 2003.

5 Vurderinger

I St.prp. nr. 80 (2000–2001) og Innst. S. nr. 274 (2000–2001) ble det lagt sterk vekt på å skille klart mellom Jernbaneverkets forvaltningsvirksomhet og den kommersielle virksomheten i BaneTele AS. Selskapet skulle være en forretningsmessig og fullt ut konkurranseutsatt virksomhet som ikke skulle brukes som sektorpolitisk virkemiddel. Videre skulle BaneTele AS på alle måter underlegges de samme rammevilkår som tilsvarende private virksomheter, og dette innebar at Jernbaneverket og Samferdselsdepartementet skulle opptre slik rasjonelle private eiere og investorer ville gjort. Disse forutsetningene er også senere vektlagt av samferdselskomiteen i Budsjett-innst. S. nr. 13 Tillegg nr. 4 (2002–2003) og av kontroll- og konstitusjonskomiteen i Innst. S. nr. 249 (2002–2003).

Den organisasjons- og styringsmodellen som ble valgt, bygde på forutsetningene om konkurranseleikhet og fullstendig avgrensning mot forvaltningsvirksomhet. Undersøkelsen viser imidlertid at forretningsmessige og forvaltningsmessige beslutninger ble blandet ved at BaneTele AS kjøpte Enitels bredbåndsvirksomhet. De etterfølgende spørsmålene om totalfinansiering og konvertering av statslånet tydeliggjorde denne sammenblandingen. Undersøkelsen viser også at BaneTele AS i praksis fikk status som sektorpolitisk virkemiddel gjennom Jernbaneverkets direkte tildeling av GSM-R-oppdraget til BaneTele AS og ved den måten forholdet mellom Jernbaneverket og BaneTele AS ble håndtert på gjennom Infrastrukturavtalen og selskapets forretningsplan. Videre viser undersøkelsen at Samferdselsdepartementet brukte lang tid på å avklare spørsmålet om konvertering av statslånet og å klargjøre de begrensningene som ut fra St.prp. nr. 80 (2000–2001) gjelder i forhold til en direkte tildeling av GSM-R-oppdragene til BaneTele AS. Samferdselsdepartementets saksbehandling kan således ha forsterket de driftsmessige problemene i BaneTele AS, som ble utløst av Enitel-oppkjøpet. Det framgår også av undersøkelsen at Samferdselsdepartementet var gjort kjent med innholdet i avtalene mellom Jernbaneverket og BaneTele AS og forretningsplanen for BaneTele AS, uten at departementet grep inn for å rette opp de forholdene som var i strid med forutsetningene i St.prp. nr. 80 (2000–2001).

Videre viser undersøkelsen at BaneTele AS ble underlagt styringsmessige og økonomiske rammevilkår som i liten grad samsvarer med forutsetningen om at BaneTele AS på alle måter skulle underlegges de samme rammevilkårene som tilsvarende private

virksomheter. Dette gjelder for eksempel den omsetningsbaserte leien og profesjonaliteten i utøvelsen av styrefunksjonen.

5.1 AVGRENSNING MOT FORVALTNINGEN

5.1.1 Finansieringen av BaneTele AS og behandlingen av statslånet

Oppkjøpet av Enitels bredbåndsvirksomhet

Undersøkelsen viser at BaneTele AS i august 2001 var innstilt på å innfri statslånet på bakgrunn av at selskapet ble tilbudt bedre betingelser i det private kredittmarkedet. I september 2001 kjøpte selskapet imidlertid konkursboet Enitel ASA og brukte lånet i det private kredittmarkedet til å finansiere oppkjøpet. Både styret i BaneTele AS og Jernbanedirektøren burde ha forstått at selskapet dermed ikke kunne innfri statslånet innenfor de fastsatte tidsfrister uten å måtte selge vesentlige deler av den fiberkapasiteten som BaneTele AS hadde rettigheter til etter oppkjøpet. I forbindelse med oppkjøpet anbefalte administrasjonen i BaneTele AS at styret skulle be departementet om konvertering av statslånet. Undersøkelsen viser at BaneTele AS gjennom oppkjøpet av Enitels bredbåndsvirksomhet i praksis gjorde seg økonomisk avhengig av at statslånet ble konvertert til egenkapital eller ansvarlig lån innenfor den fristen som ble satt av selskapets private bankforbindelse. Jernbanedirektøren ble informert både underveis og i etterkant av oppkjøpet, blant annet om budene som ble lagt inn, og hvordan oppkjøpet skulle finansieres, og ifølge Jernbanedirektøren var oppkjøpet av Enitel ASA så godt at det ikke kunne være tvil om at en konvertering kunne forsvares. En konvertering krevde behandling i regjeringen og Stortinget, og BaneTele AS var avhengig både av behandlingens utfall og tidsmessige forløp. Således la oppkjøpet av Enitel grunnlag for de problemene som BaneTele AS senere kom opp i. Ut fra risikoen for at BaneTele AS verken ville få statslånet konvertert eller ville klare å innfri statslånet, kan det stilles spørsmål ved om finansieringen var forsvarlig. Videre kan det stilles spørsmål ved om styret og eier satte til side Stortingets forutsetninger om at statslånet skulle være midlertidig og erstattes av lån i det private kapitalmarkedet.

Samferdselsdepartementets saksbehandling av statslånet

Det var forutsatt at Samferdselsdepartementet som långiver skulle opptre i henhold til markedsinvestor-prinsippet. Dette innebærer et krav om at departementet i forbindelse med økonomiske disposisjoner overfor selskapet skulle opptre slik en rasjonell privat investor ville gjort i samme situasjon overfor et tilsvarende privat selskap. Videre måtte departementet forholde seg til gjeldende statsstøtteregler i EØS-avtalen.

Når det gjelder søknaden om konvertering, er det sentrale spørsmålet hva som skulle til for at konvertering av statslånet til egenkapital ikke skulle betraktes som statsstøtte. En nødvendig forutsetning vil i dette tilfellet være at markedsverdien av selskapet ikke var lavere enn summen av gjeld og bokført egenkapital. Ved utgangen av august 2002 var summen av selskapets gjeld og egenkapital 796 mill. kroner. Samtidig ble Samferdselsdepartementet presentert for en verdivurdering som anslo nåverdien av egenkapitalen i BaneTele AS til mellom 700 og 1100 mill. kroner. Denne verdivurderingen gir et nødvendig, men ikke tilstrekkelig grunnlag for en konvertering. Videre er det en forutsetning at selskapet på sikt kan oppfylle avkastningskravet også med økt egenkapital. Beregninger ut fra tiårsplanen til BaneTele AS viser at selskapet ut fra de gitte forutsetningene, herunder konvertering av statslånet til egenkapital, ville kunne oppfylle avkastningskravet i løpet av få år.

De ovennevnte opplysningene la grunnlaget for at Samferdselsdepartementet kunne foreta en skjønnsvurdering av om en konvertering av statslånet kunne forsvares ut fra statsstøttereglene. En slik skjønnsvurdering kunne blant annet omfattet å overveie realismen i verdivurderingen og forretningsplanen. Selskapets tiårsplan og verdivurderingen av selskapet forelå i departementet i løpet av sommeren 2002, og Samferdselsdepartementet hadde således rett i at departementet våren 2002 ikke hadde tilstrekkelig grunnlag for å vurdere spørsmålet om konvertering. Det kommer imidlertid fram av Samferdselsdepartementets opplysninger at departementet heller ikke etter at den nevnte dokumentasjonen forelå i departementet, foretok en realitetsvurdering av om statslånet kunne konverteres uten å bryte med gjeldende statsstøtteregler. Konverteringsspørsmålet ble ikke ferdigbehandlet av Samferdselsdepartementet, men overtatt av Nærings- og handelsdepartementet sammen med overføringen av eierskapet i BaneTele AS 20. desember 2002.

Samferdselsdepartementet har presisert at departementet i relasjon til BaneTele AS la vekt på i hovedsak å opptre som långiver, og i saksbehandlingen av statslånet forholdt departementet seg til Stortingets forutsetninger for lånet. I forbindelse med konverteringssøknaden forholdt departementet seg i hovedsak som långiver og i mindre grad som overord-

net Eiermyndighet. Det kan derfor stilles spørsmål ved om departementet i tilstrekkelig grad ivaretok statens helhetlige interesser. Det synes blant annet som at departementet ikke forholdt seg til realitetene i den situasjonen som hadde oppstått etter oppkjøpet av Enitel. Departementet framførte tre alternativer til en konvertering. Av disse ble alternativet med *refinansiering i det private kapitalmarkedet* ansett som urealistisk på grunn av selskapets gjeldsgrad. Alternativet med *privatisering* var urealistisk innenfor de gjeldende frister for lånet, fordi det ikke ville være tilstrekkelig tid til både behandling i Stortinget og en hensiktsmessig salgsprosess innen statslånet forfalt. Videre var fullfinansiering av selskapet et viktig kriterium for en vellykket privatiseringsprosess, og dette innebar at det også ved privatisering var gode argumenter for en konvertering av statslånet. *Salg av fiberkapasitet* var det eneste reelle alternativet til konvertering. Salg av fiberkapasitet til andre teleoperatører kunne ifølge BaneTele AS gjennomføres på ganske kort varsel, men dette ville ha sterk negativ innvirkning på selskapets verdi. Hvis Samferdselsdepartementet ville fastholde at lånet skulle tilbakebetales, burde dette vært meddelt slik at BaneTele AS hadde fått tid til å inngå de nødvendige avtaler om salg av fiberkapasitet. Ved å holde spørsmålet om konvertering åpent og samtidig holde fast på alternativer som i realiteten var urealistiske, bidrog departementet til at selskapets finansieringssituasjon var uavklart over lang tid, og dette kan ha påvirket driften i BaneTele AS på en negativ måte. Det kan derfor stilles spørsmål ved om ikke Samferdselsdepartementet burde tatt en mer aktiv rolle for raskt å få tilstrekkelig informasjon til å kunne gjøre en reell vurdering av søknaden om konvertering.

Ifølge låneavtalen mellom Samferdselsdepartementet og BaneTele AS skulle BaneTele AS innhente skriftlig forhåndsgodkjenning fra Samferdselsdepartementet på lån sikret med pant i selskapets aktivum. BaneTele AS hadde ikke fått slik godkjenning før avtale om lån i det private kapitalmarkedet ble inngått 5. juni 2002. Samferdselsdepartementet var imidlertid kjent med at BaneTele AS ville komme i en illikvid situasjon uten forlengelse av statslånet, og departementet burde ha forstått at det samme ville være tilfellet dersom selskapet ikke aksepterte tilbudet om lån i det private markedet. Selv om lånet var nødvendig for å sikre videre drift, hadde ikke styret i BaneTele AS fullmakt til å inngå låneavtalen. Styret burde i denne situasjonen ha tatt opp saken med eieren og synliggjort at det ikke var grunnlag for videre drift uten en avklaring om finansieringen.

Den sentrale årsaken til søknaden fra BaneTele AS om forlengelse av statslånets løpetid var at departementet i brev av 12. april 2002 informerte om at det ikke var mulig å få konverteringsspørsmålet behandlet i Stortinget før statslånet forfalt 1. juli 2002. Samferdselsdepartementet fikk en søknad om for-

lengelse av statslånet i brev fra BaneTele AS av 23. april 2002. I møte 29. april 2002 ble BaneTele AS bedt om å utforme en bedre begrunnet søknad, og søknaden ble fremmet på nytt i brev av 22. mai 2002. Ettersom begrunnelsen for søknaden var knyttet til departementets håndtering av søknaden om konvertering, kan det stilles spørsmål ved hvorfor departementet bad om en bedre begrunnet søknad. I juni 2002 ønsket Samferdselsdepartementet å forlenge løpetiden på lånet med et halvt år, og i kronprinsregentens resolusjon av 5. juli 2002 ble lånet i første omgang forlenget til 30. september 2002. Denne forlengelsen kunne imidlertid ikke bidra til noen løsning, ettersom det heller ikke innen den nye fristen ville være mulig å forelegge et forslag om konvertering av statslånet eller salg av BaneTele AS for Stortinget.

5.1.2 GSM-R-saken

Sikkerhetsmessige og juridiske rammevilkår

GSM-R er et sikkerhetskritisk system på linje med den etablerte togradioen og signal- og sikringsanleggene, og GSM-R-utbyggingen ble satt på dagsorden for å tilfredsstille viktige krav til sikkerhetskommunikasjon på jernbanen. Det tilligger Jernbaneverket å forvalte sikkerhetskritiske systemer, og det er et sentralt krav at Jernbaneverket har kontroll over disse systemene. I St.prp. nr. 80 (2000–2001) og Innst. S. nr. 274 (2000–2001) er virksomheten til BaneTele AS avgrenset mot forvaltning av sikkerhetskritiske systemer ved at Jernbaneverket beholdt eierskapet til sikkerhetskritisk kommunikasjonsutstyr, og at internkommunikasjon for signal- og sikringsanlegg ble holdt utenfor utskillelsen.

Undersøkelsen viser at Jernbaneverket planla å plassere eierskapet til deler av GSM-R-systemet i BaneTele AS, og dette ville være i strid med Stortingets forutsetninger om at Jernbaneverket skal eie sikkerhetskritisk kommunikasjonsutstyr. Undersøkelsen viser videre at Jernbaneverket ut fra deres tolkning av St.prp. nr. 80 (2000–2001) brukte de generelle premissene som skal sikre at jernbaneformål blir prioritert foran kommersielle formål, som grunnlag for beslutninger om hvordan eierskapet til GSM-R-systemet skulle fordeles, og hva som kunne sikre tilstrekkelig kontroll med GSM-R. Selv om Jernbaneverket i sin risikoanalyse av eierskapet til GSM-R og BaneTele AS fastslår at kontrollen blir svakere hvis eierskapet til deler av GSM-R-systemet legges til en annen juridisk person, la Jernbaneverket til grunn at kontrollbehovet i forhold til GSM-R ikke nødvendigvis måtte ivaretas gjennom direkte eierskap. Statens jernbanetilsyn var i sin vurdering av Jernbaneverkets risikoanalyse i brev av 28. juni 2002 og 18. september 2002 ikke avvisende til at Jernbaneverkets kontrollbehov kunne ivaretas gjennom avtaler. Etter forespørsel fra Riksrevisjonen

kommer det imidlertid fram at Statens jernbanetilsyn stiller seg kritisk til at Jernbaneverkets kontrollbehov skal ivaretas gjennom avtaler, der andre juridiske personer eier sikkerhetskritiske anlegg, jf. vedlegg 1 til rapporten.

Det synes å være bred enighet om at GSM-R-utbyggingen er omfattet av forsyningsforskriften. Dette medfører at det må regnes som en omgåelse av anbudslovgivningen at Jernbaneverket gav BaneTele AS utbyggingsoppdraget via en konsesjonstildeling, dersom ikke BaneTele AS selv er omfattet av forsyningsforskriften, jf. Regjeringsadvokatens brev til Samferdselsdepartementet av 19. november 2002. Ut fra forutsetningene i St.prp. nr. 80 (2000–2001) skulle BaneTele AS fullt ut drive forretningsmessig virksomhet. Undersøkelsen viser at Jernbaneverket og BaneTele AS hadde en forståelse av at regjeringen og Stortinget gjennom behandlingen av St.prp. nr. 80 (2000–2001) hadde gitt en form for tilslutning til at BaneTele AS skulle ha ansvar for utbygging og drift av GSM-R, og dette er et sentralt premiss for de juridiske vurderingene som ble utført. Et annet viktig premiss i argumentasjonen for en direkte tildeling av GSM-R-oppdragene til BaneTele AS var at Jernbaneverket var bundet til å kjøpe tjenester fra BaneTele AS, og at unntaket fra forsyningsforskriften ikke ville gjelde denne delen av selskapets virksomhet. Infrastrukturavtalen ivaretar imidlertid at andre enn BaneTele AS kan være operatør for de teltjenester Jernbaneverket trenger. De sentrale argumentene for en direkte tildeling av utbyggingsoppdraget til BaneTele AS er således i strid med St.prp. nr. 80 (2000–2001). På denne bakgrunn er det klart at utbygging av GSM-R ikke inngår som en del av virksomhetsområdet til BaneTele AS. Videre ville det være i strid med Statens jernbanetilsyns sikkerhetsmessige krav dersom BaneTele AS skulle eie deler av GSM-R-systemet, og ut fra forutsetningene i St.prp. nr. 80 (2000–2001) synes en direkte tildeling av utbyggingsoppdraget til BaneTele AS å være i strid med anbudslovgivningen. Ut fra forutsetningene i St.prp. nr. 80 (2000–2001) skulle også et oppdrag om å levere GSM-R-tjenester eventuelt erverves gjennom konkurranse.

Samferdselsdepartementets behandling av GSM-R-saken

Samferdselsdepartementets beslutning av 28. oktober 2002 om å overføre GSM-R-konsesjonen fra BaneTele AS til Jernbaneverket og om at Jernbaneverket deretter skulle iverksette anbudskonkurranse for både utbyggings- og operatøransvaret, synes således solid forankret i Stortingets forutsetninger ved opprettelsen av BaneTele AS.

Det kan likevel stilles spørsmål ved departementets behandling av GSM-R-saken. Samferdselsdepartementet ble kjent med Jernbaneverkets beslutning om direkte tildeling av operatør- og utbyg-

gingsansvaret til BaneTele AS i møte 6. desember 2001, men dette ble allerede i Jernbaneverkets brev av 29. juni 2001 beskrevet som en aktuell løsning. I perioden fram til oktober 2002 hadde departementet i den skriftlige korrespondansen med Jernbaneverket ingen kritiske innvendinger til den direkte tildelingen, og så sent som 15. oktober 2002 hadde Jernbaneverket fortsatt en forståelse av at BaneTele AS skulle ha operatør- og utbyggingsansvaret. To uker senere bad Samferdselsdepartementet Jernbaneverket om å tilbakekalle konsesjonen. Departementets behandling av GSM-R-saken kan dermed ha skapt urealistiske forventninger i Jernbaneverket og BaneTele AS om selskapets engasjement i GSM-R-utbyggingen, og for BaneTele AS ble forventningene ytterligere styrket gjennom Intensjonsavtalen og Jernbanedirektørens beslutning i november 2001 om direkte tildeling av utbyggings- og operatøransvaret for GSM-R.

GSM-R er et system som i tillegg til å skulle ivareta forvaltningsmessige interesser også potensielt kan ha store kommersielle interesser. St.prp. nr. 80 (2000–2001) gir ikke konkrete og entydige føringer for håndteringen av prosjekter som dekker både jernbaneformål og kommersielle interesser. Videre er sikkerhetskritiske anlegg og kommunikasjonsutstyr knyttet til signal- og sikringsanlegg til nå ikke utnyttet kommersielt. Et ønske om å utnytte GSM-R kommersielt utgjorde derfor en ny situasjon, og premissene for kommersiell utnyttelse av GSM-R burde vært avklart på et tidlig tidspunkt. Som tidligere beskrevet valgte Jernbaneverket etter hvert å håndtere GSM-R ut fra proposisjonens føringer for den kommersielle televirksomheten. Dersom man imidlertid fastholder som en generell føring i St.prp. nr. 80 (2000–2001) at jernbanens interesser skal prioriteres foran de kommersielle interessene, vil de viktigste premissene for en kommersiell utnyttelse av GSM-R være at

- Jernbaneverket skal eie alt sikkerhetskritisk kommunikasjonsutstyr, herunder all GSM-R-infrastruktur og alt GSM-R-utstyr
- BaneTele AS har en fortrinnsrett til kommersiell utnyttelse av overskuddskapasiteten i Jernbaneverkets teleinfrastruktur, herunder GSM-R
- dersom BaneTele AS skal utnytte overskuddskapasiteten kommersielt, må de aktuelle anleggene føres inn under Infrastrukturavtalen ved at BaneTele AS betaler en forholdsmessig andel av utbyggingskostnadene. Det er utnyttelsen av overskuddskapasiteten som gir grunnlag for synergier mellom jernbaneformål og kommersielle formål
- når det gjelder utbygging av GSM-R og levering av GSM-R-tjenester må BaneTele AS operere i konkurranse med andre aktører

Det er grunn til å bemerke at Jernbaneverkets første forslag til forsert utbygging av GSM-R, som ble levert til Samferdselsdepartementet 23. april 2001, bygde på forutsetninger om at Jernbaneverket skulle eie GSM-R-systemet, at anskaffelsen skulle bli foretatt i henhold til gjeldende anbudsregler, og at BaneTele AS som rettighetshaver til overskuddskapasiteten i Jernbaneverkets fibernett ville være en partner uansett hvilken samarbeidspartner Jernbaneverket for øvrig skulle velge. Dette forslaget ivaretok altså alle de ovennevnte premissene for kommersiell utnyttelse av GSM-R, men ettersom Jernbaneverket høsten 2001 signaliserte at det skulle legges fram et revidert forslag til forsert utbygging, ble det første forslaget aldri realitetsbehandlet i Samferdselsdepartementet. En raskere avklaring av de prinsipielle spørsmålene kunne ha lagt grunnlag for et samarbeid mellom Jernbaneverket og BaneTele AS om realisering av synergier i GSM-R-utbyggingen gjennom kommersiell utnyttelse av GSM-R-infrastrukturen.

5.1.3 Håndteringen av forholdet mellom Jernbaneverket og BaneTele AS

Av St.prp. nr. 80 (2000–2001) framkommer det at Infrastrukturavtalen skulle være et sentralt virkemiddel for statens styring og kontroll, og undersøkelsen synliggjør at forretningsplanen er et meget viktig verktøy i styrets arbeid. Denne typen dokumenter er viktige for å sikre at Stortingets forutsetninger blir ivaretatt i den løpende styringen og oppfølgingen av selskapet. Undersøkelsen viser imidlertid at Infrastrukturavtalen ikke avgrenser forholdet mellom Jernbaneverket og BaneTele AS til ren kommersiell virksomhet, og at beskrivelsen av selskapets hovedoppgaver i forretningsplan for 2002 knyttet BaneTele AS til Jernbaneverkets oppgaver. Undersøkelsen viser således at to helt sentrale dokumenter for den operative styringen av BaneTele AS ikke ivaretok forutsetningen om å skille tydelig mellom Jernbaneverkets forvaltningsoppgaver og selskapets forretningsmessige drift.

Et annet viktig premiss i St.prp. nr. 80 (2000–2001) er at BaneTele AS skal eie transmisjonsutstyret i hver ende av fiberkablene. Det ble imidlertid ikke drøftet i proposisjonen hvilke konsekvenser dette kunne få for forholdet mellom Jernbaneverket og BaneTele AS. Undersøkelsen viser at Jernbaneverket og dets teleleverandører vil være avhengige av tilgang til utstyr som er eid av BaneTele AS, for å sikre nødvendig kommunikasjon i togdriften. Med dette avhengighetsforholdet er staten stilt slik at den enten må garantere for fortsatt drift i BaneTele AS eller sikre seg bruksretten til det aktuelle utstyret, og om nødvendig til kyndig personell i BaneTele AS ved stans i selskapets virksomhet. Dette stiller BaneTele AS i en posisjon med betydelige bindinger til forvaltningen av jernbanedriften.

5.2 KONKURRANSELIKHET

Beslutningsprosesser

I St.prp. nr. 80 (2000–2001) er det forutsatt at BaneTele AS skulle være underlagt de samme rammebetingelsene som konkurrentene med hensyn til beslutningsstruktur og finansiering. Undersøkelsen viser imidlertid at Jernbaneverket ikke hadde den nødvendige myndighet som eier til å sikre BaneTele AS en helhetlig finansiering etter beslutningen om oppkjøp av bredbåndsvirksomheten til Enitel. Under gitte vilkår ville en økning av egenkapitalen i forbindelse med et slikt oppkjøp kunne foretas innenfor rammene av statsstøttereglene (jf. kapittel 3.1.4 om ESAs retningslinjer for statsstøtte relatert til offentlig eide selskaper), og en privat eier ville i samme situasjon etter all sannsynlighet ha vurdert lønnsomheten av en økning i egenkapitalen som en del av arbeidet med fullfinansiering av selskapet. Samtidig har Samferdselsdepartementet i relasjon til BaneTele AS lagt vekt på i hovedsak å opptre som långiver, og dette medførte at hensynet til statens eierinteresser i selskapet ble relativt mindre vektlagt i Samferdselsdepartementet. Organisasjonsmodellen kan således ha medført at BaneTele AS, i et så viktig spørsmål som finansieringen av selskapet, ikke var underlagt en beslutningsstruktur på linje med konkurrentene.

Økonomiske incentiver

Ut fra både økonomireglementet § 22 og vanlige forretningsmessige prinsipper skulle BaneTele AS følges opp med spesiell vektlegging på årsresultat. Jernbaneverket var imidlertid avskåret fra å benytte merinntekter fra utbytte i BaneTele AS, fordi utbyttet skulle brukes til å betale tilbake en tilleggsbevilgning i forbindelse med den såkalte Telenor-avtalen. Samtidig hadde Jernbaneverket gjennom den omsetningsbaserte leien økonomiske interesser av økninger i omfanget til selskapets virksomhet. Det var blant annet en fordel for Jernbaneverket at BaneTele AS kjøpte Enitel-boet og kunne få GSM-R-opdraget og andre utbyggingsoppdrag, fordi dette medførte økt omsetning og dermed økte inntekter for Jernbaneverket. Leieinntektene er ført på kapittel 4350, post 2 i statsregnskapet, og Jernbaneverket har en merinntektsfullmakt knyttet til denne posten. Dette innebar at økt omsetning for BaneTele AS ville bidra positivt til Jernbaneverkets økonomiske handlingsrom. Jernbaneverket hadde således større økonomisk interesse av at selskapets omsetning økte enn at selskapet gikk med overskudd, og det kan stilles spørsmål ved om disse incentivordningene bidrog til å svekke Jernbaneverkets oppfølging og kontroll med at forretningsmessige hensyn ble tilstrekkelig ivaretatt i selskapet.

Økonomiske rammevilkår

I St.prp. nr. 80 (2000–2001) er det lagt til grunn at alle økonomiske forhold mellom staten og BaneTele

AS skal baseres på markedsmessige betingelser, og at BaneTele AS skulle ha de samme avtalevilkår som Enitel hadde i sine avtaler med energiverkene. Ut fra dette ble det fastsatt at BaneTele AS skal betale en årlig leie på fire prosent av utbyggingskostnadene for nye anlegg og av bokført verdi av leieretten til anlegg som inngår i åpningsbalansen. Videre var det forutsatt at BaneTele AS ikke skulle betale leie til Jernbaneverket for annet enn de anleggene som BaneTele AS faktisk leide fra Jernbaneverket. I Infrastrukturavtalen og Interimsavtalen er det imidlertid fastsatt regler for leiebetaling som er i strid med de ovennevnte forutsetningene. Dette omfatter den omsetningsbaserte leien, grunnlaget for beregning av leien av infrastrukturen, reguleringen av minimumsleie og fastsettelsen av leiebeløp i Interimsavtalen.

Også avkastningskravet er fastsatt ut fra forutsetningen om at BaneTele AS har konkurransemessige forhold og et risikobilde som tilsvarer øvrige deler av telebransjen. Undersøkelsen viser imidlertid at den omsetningsbaserte leien ville påføre BaneTele AS betydelige merkostnader i forhold til forutsetningen om at forholdet mellom Jernbaneverket og BaneTele AS skulle bygge på de samme avtalevilkår som i forholdet mellom e-verkene og Enitel. En avkastning på 11,5 prosent av den initielle egenkapitalen på 224 mill. kroner ville gi et resultat på 25,8 mill. kroner, mens den omsetningsbaserte leien, med en omsetning på 600 mill. kroner, vil utgjøre 30 mill. kroner. Det kan på denne bakgrunn stilles spørsmål ved om kostnadene som følger av den omsetningsbaserte leien, påvirker selskapets muligheter til lønnsom drift.

Profesjonell distanse mellom eier og styre

I Statens personalhåndbok punkt 12.15.1 § 3 går det fram at embets- eller tjenestemann som er ansatt i et departement eller i annet sentraladministrativt organ, og som regelmessig behandler saker av vesentlig betydning for selskapet eller bedriften eller for vedkommende bransje, ikke må oppnevnes til styreverv i selskaper eller forretningsdrivende bedrifter knyttet til offentlig eller privat næringsvirksomhet. Hensikten med reglene er å forhindre at det oppstår inhabilitetssituasjoner, eller at det blir etablert stillingskombinasjoner som kan svekke tilliten til forvaltningens avgjørelser. BaneTele AS skulle drive ren næringsvirksomhet i full konkurranse i et marked med private aktører, og sammensetningen av styret i BaneTele AS i perioden fra 1. juli 2001 til 28. november 2002 strider dermed med reglene i Statens personalhåndbok. På tross av Jernbaneverkets uttalte praksis om at styremedlemmene ikke fikk ta del i Jernbaneverkets behandling av saker vedrørende BaneTele AS, var det bygd inn i Jernbaneverkets styringssystem at økonomidirektøren (som var nestleder i styret) skulle motta den økono-

miske tertialrapporteringen fra selskapet. Videre er det dokumentert to tilfeller hvor økonomidirektøren representerte Jernbaneverket utad i saker som i stor grad angikk selskapet.

I St.prp. nr. 80 (2000–2001) er det lagt til grunn at styret skulle ha styringsmessig og økonomisk handlefrihet på linje med konkurrentene, og for at styret skal ivareta selskapets interesser, er det viktig at styret har en profesjonell distanse til eieren. Undersøkelsen viser imidlertid at organisasjonsmodellen, slik den ble implementert, medførte tette bånd mellom Jernbaneverket og styret i BaneTele AS. Leder, nestleder og ytterligere ett medlem i styret hadde sentrale posisjoner i Jernbaneverkets ledergruppe, og disse styremedlemmene hadde således et relativt tett samarbeid med Jernbanedirektøren i sitt daglige arbeid. Som ledere i Jernbaneverket må det forutsettes at de hadde et bevisst forhold til Jernbaneverkets strategier og prioriteringer, og dette må ha gjort det spesielt utfordrende å fullt ut legge hensynet til selskapet til grunn ved utøvelsen av styrevervet. Det kan derfor stilles spørsmål ved om denne styresammensetningen begrenset den reelle muligheten for å styre BaneTele AS kommersielt og uavhengig av jernbanepolitiske forutsetninger. Blant annet hadde ikke selskapets styre den nødvendige friheten og slagkraften til å konfrontere Jernbaneverket som avtalepart med at avtalevilkårene var i strid med forutsetningene i St.prp. nr. 80 (2000–2001). Til tross for at avtaleverket fastsetter sentrale rammevilkår for virksomheten i BaneTele AS, ble de viktigste problemene med avtalene ikke realitetsbehandlet i styret i den perioden Jernbaneverket var eier av selska-

pet. Videre kan den tette koblingen mellom Jernbaneverket og BaneTele AS ha medvirket til den direkte tildelingen av GSM-R.

Strategi og kontrollregime

I St.meld. nr. 22 (2001–2002) heter det at organiseringen og forvaltningen av eierskapet må tilpasses statens målsettinger med eierskapet og virksomhetenes egenart. Jernbaneverket utarbeidet ikke en egen strategi for forvaltningen av eierinteressene i BaneTele AS. En slik strategi kunne ha bidratt til å ivareta målene og forutsetningene for virksomheten. Undersøkelsen viser videre at Samferdselsdepartementet ikke etablerte noen kontrollrutiner og ikke utførte noen spesielle kontrollhandlinger for å sikre at virksomheten ble etablert i samsvar med Stortingets forutsetninger. Organisasjonsmodellen var i den opprinnelige utformingen relativt kompleks. Dette var blant annet knyttet til at det var flere relasjoner og møtepunkter mellom selskapet, eier og overordnet eierdepartement. Dette var imidlertid kjent på opprettelsestidspunktet, og ut fra prinsippet om at organiseringen og forvaltningen skal tilpasses virksomhetens egenart, burde denne komplekse organiseringen både i Jernbaneverket og Samferdselsdepartementet ha gitt seg utslag i spesiell oppmerksomhet på styring og oppfølging. Dette kunne bidratt til å forhindre eller redusere de problemene som oppstod, og redusert det omfattende merarbeidet som disse problemene har medført i Samferdselsdepartementet, Jernbaneverket og BaneTele AS.

Vedlegg 1

uten dette utstyret.

Det vil heller ikke eksistere noe alternativ eller eksternt marked for denne type kommunikasjon/ infrastruktur siden jernbanens krav til kommunikasjon, herunder integritet, tilgjengelighet, responstid m.v. er svært strenge. Konsekvensen vil for alle praktiske formål være at en tilbyder (ekstern eier) vil være i en monopolsituasjon.

Jernbanelovgivningen gir Statens Jernbanetilsyn sanksjonsmuligheter overfor Jernbaneverket hvis sikkerhetskravene i lovverket ikke oppfylles. Tilsvarende muligheter eksisterer ikke direkte i forhold til en ekstern leverandør. Alternativet vil da være å stanse trafikken.

Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

22 99 59 00
Telefaks:
22 99 59 03
E-mail:
post@sjt.no

Saksbehandler: Gunhild Halvorsrud, 22 99 59 16
Vår ref: 03/381-3 T 51
Deres ref: F 1.2 2003/1225
Dato: 09.12.2003

Korrigert brev til Riksrevisjonen vedr. Banetele AS

Statens Jernbanetilsyn viser til brev av 21.11.2003 samt vårt brev av 05.12.03. Vi beklager at vårt brev beskrev en feilaktig eierstruktur til Jernbanens fibernett. Nedenfor gjengis brevet med de relevante korreksjoner på dette punkt.

Statens jernbanetilsyn er av den oppfatning at det er nødvendig at den som er ansvarlig for sikkerhetskritisk kommunikasjon har full kontroll over de kommunikasjonskanaler, herunder infrastruktur som benyttes. I begrepet "full kontroll" legger vi blant annet rettigheten til å foreta prioriteringer mellom ulike kommunikasjonsbehov, fastleggelse av kvalitetskriterier for drift og vedlikehold, samt beslutningsmyndighet knyttet til endring av struktur i de aktuelle nettene og utbyggingsgraden av dem.

Denne kontrollen kan antakelig oppnås med et solid og meget langsiktig avtaleverk med tilgang på effektive sanksjonsmidler dersom leveransen ikke oppfyller avtalene. Vi er imidlertid usikre på hvorvidt det i praksis lar seg gjøre å opprettholde et godt nok avtaleverk over tid. Ved utarbeidelse av et slikt avtaleverk vil det også være vanskelig å forutse fremtidige behov, bl.a. de som følger av utvikling av ny teknologi. Ny teknologi muliggjør kommunikasjonsformer i fremtiden som vi i dag ikke kan forutse betydningen av, og dermed heller ikke ta høyde for i avtaleverket. Den teknologiske utviklingen bidrar også til at de kommunikasjonsformer som benyttes i dag muligens ikke vil kunne benyttes i fremtiden på grunn av manglende tilgang på utstyr og reservedeler. Problemstillingen er svært kritisk siden togtrafikk ikke kan drives sikkert uten dette utstyret


Erik Ø. Johnsen
Direktør

eier av slikt utstyr.

I begrepet sikkerhetskritisk kommunikasjonsutstyr legger tilsynet hovedsakelig to typer utstyr:

- utstyr for nødkommunikasjon og
- utstyr for overføring av signalinformasjon mellom fjernstyringsanlegget, sikringsanlegget og visningsenheter (signaler langs linjen og inne i førerkabinen).

Nødkommunikasjon er implementert med lukkede radiosystemer. Store deler av jernbanenettet har i dag Scannet Togradio. De strekninger som ikke har Scannet har i dag en dispensasjon fra kravet om nødkommunikasjon inntil GSM-R er ferdigstilt. I fremtiden vil behovet for nødkommunikasjon dekkes av GSM-R, og Scannet vil fases ut.

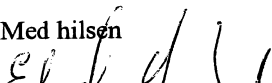
Togradioen har også annen sikkerhetskritisk funksjonalitet knyttet til togframføringen. Systemet kan benyttes til å gi ordre om passering av et signal som ikke kan vise "kjør".

Signalanleggene består av sikringsanlegg (knyttet til stasjonene), linjeblokk (som ivaretar romblokkprinsippet mellom stasjonene), ATC-systemet (som overvåker hastigheter og signalpasseringer) og fjernstyring (som benyttes til å legge togveier og til en viss grad overvåke toggangen.). Kommunikasjonen mellom disse har vanligvis gått på dedikert parkabel. All parkabel eies av Jernbaneverket. På grunn av den store sikkerhetsmessige betydningen til denne kommunikasjonskanalen ble den holdt utenfor ved utskillelsen av Bane Tele. Parkabel er imidlertid kostbar, og Jernbaneverket vurderer å benytte fiberkabelen som ligger langs sporet til deler av denne kommunikasjonen. Fiberkabelen eies i dag av Jernbaneverket, mens overskuddskapasiteten i nettet leies av Bane Tele på en langtidskontrakt. På noe lengre sikt (8-10 år) vil også GSM-R systemet benyttes til overføring av signalinformasjon mellom fjernstyringssentral og tog.

Mellom sikringsanlegg og visningsenheter stilles det strenge krav til informasjonens integritet, mens det mellom fjernstyring og sikringsanlegget er tilgjengeligheten til kommunikasjonen som er kritisk, i den forstand at bortfall av kommunikasjonen vil initiere manuelle prosedyrer med et langt lavere sikkerhetsnivå enn de automatiske.

Skulle det være behov for ytterligere konkretiseringer og/eller avklaringer står vår saksbehandler til disposisjon.

Med hilsen



Vedlegg 2**Dokumentoversikt****Stortingsdokumenter**

- Innst. S. nr. 249 (2002–2003)
- St.prp. nr. 80 (2000–2001)
- Innst. S. nr. 274 (2000–2001)
- Ot.prp. nr. 93 (2000–2001)
- Innst. O. nr. 120 (2000–2001)
- St.prp. nr. 76 (2000–2001)
- St.prp. nr. 60 (2001–2002)
- Innst. S. nr. 227 (2001–2002)
- St.prp. nr. 66 (2001–2002)
- Innst. S. nr. 274 (2001–2002)
- St.prp. nr. 65 (2002–2003)
- St.prp. nr. 1 (1999–2000) for Samferdselsdepartementet
- St.prp. nr. 1 (2001–2002) for Samferdselsdepartementet
- St.prp. nr. 1 (2002–2003) for Samferdselsdepartementet
- St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 2 (2002–2003)
- B.innst. S. nr. 13 Tillegg nr. 4 (2002–2003)
- St.meld. nr. 22 (2001–2002) Et mindre og bedre statlig eierskap
- Innst. S. nr. 264 (2001–2002)
- St.meld. nr. 40 (1997–98) Eierskap i næringslivet
- Innst. S. nr. 77 (1998–99)
- St.meld. nr. 49 (1999–2000)
- St.meld. nr. 3 (2000–2001)

Lover og forskrifter

- aksjeloven
- forvaltningsloven
- kravforskriften til jernbaneloven
- forsyningsforskriften til lov om offentlige anskaffelser

Korrespondanse

- brev fra Jernbaneverket til Samferdselsdepartementet av 23. april 2001 m/vedlegg
- brev fra Jernbaneverket til Samferdselsdepartementet av 29. juni 2001
- journalført e-post mellom saksbehandlere i Samferdselsdepartementet og Jernbaneverket 3. juli 2001
- brev fra Jernbaneverket til BaneTele AS av 14. september 2001
- brev fra BaneTele AS til Post- og teletilsynet av 30. oktober 2001
- brev fra BaneTele AS til Samferdselsdepartementet av 31. oktober 2001
- brev fra Samferdselsdepartementet til BaneTele AS av 19. desember 2001
- brev fra Jernbaneverket til Samferdselsdepartementet av 29. november 2001
- brev fra Samferdselsdepartementet til BaneTele AS av 30. november 2001
- brev fra Post- og teletilsynet til BaneTele AS av 10. desember 2001
- brev fra BaneTele AS til Post- og teletilsynet av 11. desember 2001
- tildelingsbrevet fra Samferdselsdepartementet til Jernbaneverket for 2002
- brev fra Jernbaneverket til Samferdselsdepartementet av 10. januar 2002
- brev fra Samferdselsdepartementet til BaneTele AS av 1. februar 2002
- brev fra Statens jernbanetilsyn til Jernbaneverket av 27. februar 2002
- brev fra BaneTele AS til Samferdselsdepartementet av 12. mars 2002 m/vedlegg
- brev fra Post- og teletilsynet til BaneTele AS av 18. mars 2002
- brev fra Jernbaneverket til Samferdselsdepartementet av 25. mars 2002 m/vedlegg

- brev fra Samferdselsdepartementet til BaneTele AS av 12. april 2002
- brev fra BaneTele AS til Samferdselsdepartementet av 23. april 2002 m/vedlegg
- brev fra Jernbaneverket til BaneTele AS av 3. mai 2002
- brev fra Samferdselsdepartementet til Jernbaneverket av 6. mai 2002
- brev fra Jernbaneverket til Samferdselsdepartementet av 10. mai 2002
- brev fra Jernbaneverket til Samferdselsdepartementet av 13. mai 2002 m/vedlegg
- brev fra BaneTele AS til Jernbaneverket av 16. mai 2002
- brev fra BaneTele AS til Samferdselsdepartementet av 22. mai 2002
- brev fra Samferdselsdepartementet til Jernbaneverket av 28. mai 2002
- brev fra Jernbaneverket til Statens jernbanetilsyn av 10. juni 2002
- brev fra Samferdselsdepartementet til Finansdepartementet av 25. juni 2002
- brev fra Samferdselsdepartementet til Jernbaneverket av 28. juni 2002
- brev fra Statens jernbanetilsyn til Jernbaneverket av 28. juni 2002
- brev fra Jernbaneverket til Samferdselsdepartementet av 1. juli 2002
- brev fra Samferdselsdepartementet til Jernbaneverket av 12. juli 2002
- brev fra Post- og teletilsynet til BaneTele AS av 15. juli 2002
- brev fra BaneTele AS til Jernbaneverket av 7. august 2002
- brev fra BaneTele AS til Jernbaneverket av 23. august 2002
- brev fra Jernbaneverket til Samferdselsdepartementet av 30. august 2002 m/vedlegg
- brev fra Jernbaneverket til Samferdselsdepartementet av 5. september 2002 m/vedlegg
- brev til BaneTele AS fra selskapets bankforbindelse av 11. september 2002
- brev fra BaneTele AS til Samferdselsdepartementet av 12. september 2002
- brev fra Samferdselsdepartementet til BaneTele AS av 16. september 2002
- brev fra Statens jernbanetilsyn til Jernbaneverket av 18. september 2002
- brev fra Statens jernbanetilsyn til Samferdselsdepartementet av 9. oktober 2002
- brev fra Jernbaneverket til Samferdselsdepartementet av 11. oktober 2002
- brev fra Jernbaneverket til Samferdselsdepartementet av 15. oktober 2002
- brev fra Samferdselsdepartementet til Jernbaneverket av 17. oktober 2002
- brev fra Samferdselsdepartementet til Jernbaneverket av 28. oktober 2002
- brev fra Jernbaneverket til BaneTele AS av 30. oktober 2002
- brev fra BaneTele AS til jernbanedirektøren av 1. november 2002
- brev fra Samferdselsdepartementet til Regjeringsadvokaten av 1. november 2002
- brev fra Regjeringsadvokaten til Samferdselsdepartementet av 19. november 2002
- brev fra Samferdselsdepartementet til BaneTele AS av 11. desember 2002
- brev fra selskapets bankforbindelse til Samferdselsdepartementet av 12. desember 2002
- brev fra Samferdselsdepartementet til BaneTele AS av 13. desember 2002
- brev fra BaneTele AS til jernbanedirektøren av 13. desember 2002
- brev fra Samferdselsdepartementet til selskapets bankforbindelse av 16. desember 2002
- brev fra BaneTele AS til jernbanedirektøren av 17. desember 2002 m/vedlegg
- brev fra Jernbaneverket til Samferdselsdepartementet av 17. desember 2002
- brev fra selskapets bankforbindelse til Samferdselsdepartementet av 17. desember 2002
- brev fra Trygve Tamburstuen til Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite av 23. januar 2003
- brev fra Jernbaneverket til BaneTele AS av 5. februar 2003
- brev fra BaneTele AS til Jernbaneverket av 10. februar 2003
- brev fra Samferdselsdepartementet til Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite av 7. mars 2003
- brev fra BaneTele AS til Jernbaneverket av 12. mars 2003
- brev fra Stortingets presidentskap til Riksrevisjonen av 17. juni 2003
- brev fra Jernbaneverket til BaneTele AS av 10. juli 2003
- brev fra Statens jernbanetilsyn til Riksrevisjonen av 9. desember 2003

Øvrige dokumenter

- stiftelsesdokumentene, herunder Infrastrukturavtalen mellom Jernbaneverket og BaneTele AS av 28. juni 2001 og Interimsavtalen mellom Jernbaneverket og BaneTele AS av 28. juni 2001
- avtalen om leie av lokaler eller deler av lokaler mellom Jernbaneverket og BaneTele AS av 29. juni 2001
- intensjonsavtalen mellom Jernbaneverket og BaneTele AS av 22. mars 2002
- låneavtale av 28. september 2001
- låneavtale for statslånet av 18. desember 2001
- låneavtale av 5. juni 2002

- låneavtale for statslånet av 9. juli 2002
- låneavtale for statslånet av 30. september 2002
- referat fra etatsmøter mellom Samferdselsdepartementet og Jernbaneverket i tidsrommet juni 2001–august 2002
- referater fra møter i Jernbaneverkets ledergruppe
- kronprinsregentens resolusjon av 5. juli 2002
- kongelig resolusjon av 27. september 2002
- kongelig resolusjon av 20. desember 2002
- sakspapirer til styremøter i BaneTele AS, bl.a. budsjett, regnskapsoversikter og forretningsplan
- protokoller fra styremøter i BaneTele AS
- sakspapirer og protokoller fra styremøter i forretningsenheten BaneTele
- Protokoller fra generalforsamlinger i BaneTele AS
- Årsrapporter fra BaneTele AS for 2001 og 2002