

En jernbane i vækst

Debatoplæg – September 2009



En jernbane i vækst

Debatoplæg

En jernbane i vækst

Udgivet af: Transportministeriet
Frederiksholms Kanal 27
1220 København K

Udarbejdet af: Transportministeriet
Omslagsfoto: Søren Holm
Øvrige fotos: René Strandbygaard

Indhold

Indhold	5
Indledning	7
1. Udgangspunktet for jernbanestrategien	8
1.1. Jernbanen har mange fordele.....	10
1.2. Virkemidler, der kan understøtte en jernbane i vækst	11
2. Udvikling af banenettet.....	13
2.1. Nye baneanlæg fremmer togtrafikken	13
2.2. Gennemførelse af nye baneanlæg.....	16
3. Et kundeorienteret trafiktilbud.....	17
4. Konkurrence og innovation.....	19
4.1. Konkurrence på sporet.....	19
4.2. Konkurrence om sporet	19
4.3. Opdeling af togsystemerne	20
4.4. BCG analysen	20
4.5. Kommende planer	21
5. Fremtidens stationer, tog og billetssystemer	23
5.1. Velfungerende omstigningspunkter.....	23
5.2. Togmateriellet	24
5.3. Billetssystem	25
6. Kundeorienteret udnyttelse af banenettet.....	27
6.1. Hvordan får vi mest muligt ud af banenettet?.....	27
7. Den fremtidige organisering af sektoren	29
7.1. DSB	29
7.2. Offentlige myndigheder	30
8. Jernbanens ydre rammevilkår	32
9. Kommende beslutninger.....	34
9.1. Strategien for jernbanens fremtidige organisering	34
9.2. Beslutninger i efteråret 2009	35

Indledning

Regeringen ønsker en jernbane i vækst.

Mange forhold peger på, at det er i den retning vi bør gå:

Stigende trængsel på vejene
Ønsket om grønnere transport og mindre CO₂-udledning
Hensynet til fremtidens mobilitet og velfærd

Med den politiske aftale fra januar 2009 om *En grøn transportpolitik* er det målet, at den kollektive trafik skal løfte det meste af fremtidens trafikvækst. Det er i realiteten en meget ambitiøs målsætning. Det forudsætter at langt flere skal benytte tog, og at en større del af godset skal transporteres på bane.

Hvis vi alle i højere grad skal bruge jernbanen, kræver det at togtrafikken udvikles markant og gøres mere tillokkende. Vi skal kunne se vores egen fordel i at lade bilen stå, hvor toget udgør et godt alternativ. Og jernbanen skal sørge for, at de der vælger toget får en attraktiv erstatning for bilen.

Regeringen har truffet aftale om en række store og markante baneinvesteringer, som vil øge *banekapaciteten*. De vil fjerne vigtige flaskehalse og give fysiske rammer for en bedre betjening. Der forberedes også en omlægning af bilbeskattningen, der vil give bedre konkurrencebetingelser for den kollektive trafik på steder, hvor trængslen på vejene er stor og den kollektive trafik typisk kan tilbyde alternativ transport.

Transportministeriet vil i 2010 udarbejde en samlet strategi for hvordan jernbanens samlede *organisering* kan bidrage til at skabe en jernbane i vækst. Det gælder den trafikale udnyttelse af de nye muligheder, de fornødne incitamenter, øget kundeorientering, konkurrenceudsættelse, den organisatoriske indretning af sektoren, ejerskabsforhold og andre virkemidler.

Man kan ikke kun se på jernbanen som en forretning. Togtrafikken har effekter på det omgivende samfund, som ikke nødvendigvis afspejler sig i den enkelte forbrugers betalingsvillighed. Der vil være behov for en vis samfundsstyring, herunder ikke mindst et offentligt ejerskab af den grundlæggende infrastruktur. Den hensigtsmæssige udøvelse af denne samfundsstyring er også en del af arbejdet med den samlede strategi.

Regeringen vil fremlægge sin strategi for jernbanens organisering i efteråret 2010. Den vil rumme sigtelinierne og de konkrete initiativer vedrørende udviklingen af den danske jernbane i de næste 15 år. I det følgende præsenteres hovedelementerne og målsætningerne for arbejdet.

1. Udgangspunktet for jernbanestrategien

Målsætninger for en jernbane i vækst

- Den kollektive trafik skal løfte det meste af fremtidens trafikvækst.
- Jernbanen skal levere attraktiv transport med kunden i centrum.
- Jernbanen skal være pålidelig, sikker og topmoderne.
- Jernbanen skal være mere effektiv, og konkurrencen skal styrkes.

Målsætningerne for en jernbane i vækst forudsætter først og fremmest at selve basisproduktet – dvs. rejsetid, frekvens, komfort, tilgængelighed og pris – er konkurrencedygtigt. Det er de forhold, som er afgørende for forbrugerne, når de vælger deres transport.

Med dette sigte har regeringen i de seneste år og især med aftalen om *En grøn transportpolitik* fra januar 2009 taget initiativ til markante baneinvesteringer, som implementeres gradvist i de kommende år. Udviklingen stopper ikke her. Regeringen og partierne bag transportaftalen vil undersøge yderligere baneudbygning både i landsdelstrafikken og lokalt i de store byer.

Kvaliteten skal være i orden i hele den kollektive trafik: Togene skal køre til tiden. Stationerne skal være rene, velholdte og rumme tilstrækkeligt med parkeringspladser. Busforbindelserne og billetsystemerne skal være i orden, og informationen skal være klar og entydig i forhold til kunderne. Det er forhold, som ellers skaber ærgrelser og irritation og virker som en barriere, hvis de ikke er i orden.

Regeringen har med trafikaftalen i 2006 igangsat en markant genopretningsindsats af infrastrukturen. Der er med aftalen i år truffet beslutning om en stor udskiftning og modernisering af signalsystemet. Det er ikke alene en fornyelse, men indførelse af en helt ny teknologi, der vil give en markant forbedring af regularitet og rettidighed. Tiden er nu kommet til at gennemgå de direkte passagervendte elementer og se på hvordan disse kan indrettes og drives på den måde, som bedst understøtter målet om flere passagerer og mere gods på bane.

Genopretningsindsatsen er på sporet

Effekten af den ekstraordinære genopretningsindsats frem mod 2014 på 5 mia. kr., som blev besluttet i 2006, slår tydeligt igennem i disse år. Både for fjerntog (blå) og S-tog (orange) er kanalregulariteten i klar forbedring.

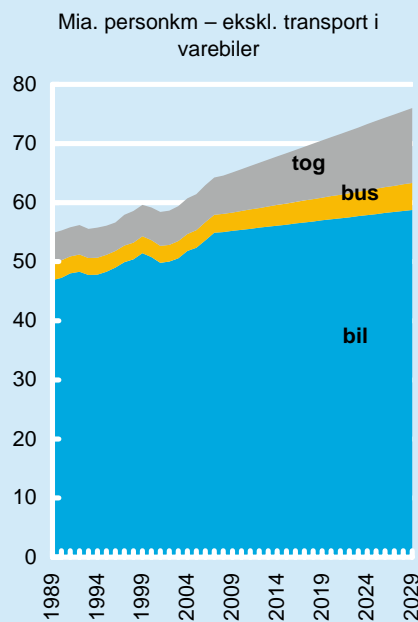


Togtrafikken skal ses som en integreret del af den samlede trafikforsyning i samfundet. Toget skal ikke alene fungere i et umiddelbart samspil med bustrafikken i et integreret kollektivt trafiksystem - det skal også være let og enkelt at kombinere individuel og kollektiv transport med gode skiftemuligheder. Det handler eksempelvis om flere parkeringspladser ved stationerne. Skellet mellem individuel og kollektiv transport skal brydes ned.

Regeringen forbereder en omlægning af bilbeskatningen i retning af en grøn kørselsafgift, der vil fremme en mere miljømæssig adfærd og afdæmpe trængslen på vejene. Som en afledt effekt vil det give bedre konkurrencebetingelser for den kollektive trafik på steder, hvor trængslen på vejene er stor, og hvor den kollektive trafik kan tilbyde et attraktivt alternativ. Det stiller krav og skaber forventninger til den kollektive trafik om at vise, hvad den duer til, og det stiller krav om at bilisterne får et reelt kvalitetsalternativ i form af en topmoderne jernbanetransport.

Kollektiv trafik skal løfte størstedelen af trafikvæksten

Det er et ambitiøst mål, at den kollektive trafik - og især togtrafikken - skal opsuge størstedelen af trafikvæksten, da biltrafikken i dag er 5-6 gange større end den kollektive trafik. Målet forudsætter, at togtrafikens omfang gennem de næste 20 år som minimum fordobles fra 6,5 mia. personkm i dag til 13 mia. personkm i 2030. Det er heri forudsat, at bustrafikken formår at tage ca. ¼ af den samlede vækst i den kollektive trafik nemlig fra 3,0 til 4,5 mia. personkm.



Jernbanen skal også være mere effektiv og innovativ. Det kræver, at der arbejdes videre med markedsorienterede instrumenter i sektoren, herunder fortsat udbud af togtrafik samt udvikling af virksomheder og myndigheder i sektoren.

Med aftalen om *En grøn transportpolitik* fra januar 2009 er der truffet beslutning om massive investeringer i udbygning af jernbaneinfrastrukturen for at styrke kapaciteten afgørende. Der er med andre ord en samlet strategi for kapacitetsudbygning i de næste 10 år. Samtidigt er der iværksat en række nye undersøgelser af udbygningsmulighederne, herunder strategiske analyser af infrastrukturudbygningerne efter 2020.

Men også hele *organiseringen* af jernbanesektoren skal gennemtænkes for at kunne leve op til de ambitiøse målsætninger. Både infrastrukturen og organiseringen skal være i topform, hvis de ambitiøse mål skal nås. Derfor iværksættes



En bane med stor transportkapacitet fylder ikke meget i landskabet og er skånsomt mod miljøet.

et strategiarbejde vedrørende jernbanens organisering i lyset af de markant forbedrede fysiske og teknologiske rammer som investeringsbeslutningerne fra januar 2009 indebærer.

1.1. Jernbanen har mange fordele

Jernbanen er en energieffektiv transportform. Toget bruger meget mindre energi end bil, bus og fly for sammenlignelige transporter. Men der kræves et vist volumen før de tekniske fordele i praksis kan slå igennem – et tomt tog er mindre energieffektivt end en bil. Den energieffektive drift er central i morgendagens samfund, hvor kravene om et bedre miljø, mindre CO₂ og højere mobilitet i høj grad kommer til at sætte dagsordenen.

Transport på skinner giver en stor transportkapacitet på et lille areal. En jernbane kan transportere 7 gange så mange passagerer på et givent areal som en tilsvarende vej – i visse tilfælde helt op til 15 gange så mange. Det er en vigtig kvalitet i et forholdsvis tæt befolket land som Danmark, hvor åbne arealer bliver stadig mere sjældne, og hvor omkostningerne ved at skaffe plads til mere bilkørsel i byområder vil eskalere.

Banetransport er i tilgift en meget sikker transportform. Risikoen for at komme alvorligt til skade som togpasager svarer til omkring 1 pct. af risikoen for at komme til skade i vejtrafikken. Togtrafikken medfører dog uheld og dødsfald ved påkørsel af biler og andre køretøjer særligt i ubevogtede vejoverkørsler. Der gøres en løbende indsats for at reducere dette problem gennem sikring eller nedlæggelse af ubevogtede overkørsler.

Udvikling af jernbanesektoren: nogle milepæle

Jernbanen i Danmark befinder sig i en løbende forandringsproces fra den tidligere etatsvirksomhed DSB, der havde monopol, befordringspligt og varetog samtlige aktiviteter på jernbaneområdet - og i tilgift også drev færger og busser.

Jernbaneloven fra 1998 udstak en retning for denne forandringsproces, men ikke et slutmål.

Regeringen vil nu formulere en langsigtet strategi for udviklingen i de næste 15 år og opstille en plan for realiseringen.

1993:	DSB ophører som departement
1995:	Busser og færger skilles ud af DSB
1997:	Infrastruktur og trafik skilles Banestyrelsen etableres Storebæltforbindelsen
1998:	Jernbaneloven
1999:	DSB omdannes til SOV Trafik indkøbes på kontrakt
2000:	Banenettet åbnes for andre operatører Øresundsforbindelsen DSB gods afhændes
2001:	Første udbud af togtrafik
2003:	Arriva starter drift i Midt- og Vestjylland Trafikstyrelsen oprettes
2006:	Udbud af Øresundstrafikken
2009:	Aftale om store banekapacitetsudvidelser DSBFirst overtager Øresundstrafikken

Jernbanen har også nogle helt særlige kvaliteter. Rejsetiden kan udnyttes til hvile, læsning eller arbejde undervejs og som et pusterum i en travl hverdag. Kørsel på skinner kan gøres behagelig og rolig selv ved høje hastigheder. Komfortabel og ikke mindst nyttig rejsetid er kvaliteter, som mange gerne vil betale for.

I de kommende år vil behovet for mobilitet vil stige yderligere. Bilerne vil blive mere miljøvenlige og energieffektive. Men der vil også komme stigende trængsel på vejene. Uanset bilernes styrke som transportmiddel er det derfor nødvendigt, at jernbanen kommer til at løfte en markant andel af samfundets transport.

1.2. Virkemidler, der kan understøtte en jernbane i vækst

Målsætningen om en markant vækst i passagertallet kræver at togpassagererne i højere grad behandles som *kunder* og kommer i fokus for jernbanevirksomhederne. Det skal fremmes ved at udvikle organiseringen af jernbanen, så den i højere grad imødekommer kundernes transportønsker og behov. Konkurrence om den bedste og mest effektive service til kunderne skal være i centrum.

Resultaterne skal nås gennem en trafikbetjening målt i rejsetid, afgang, komfort og pris, som får flere til at vælge toget. Togene skal køre, så man kan regne med dem, og man skal let kunne nå dem via velfungerende stationer og trafikterminaler. For godstogene er det stabilitet, lave omkostninger og konkurrencedygtig transporttid, der er afgørende for valg af banetransport.

Jernbanedrift er kompliceret, og der er mange tekniske, økonomiske, markeds-mæssige og organisatoriske forhold, som skal falde i hak for at optimere imødekommelsen af brugernes behov. Det drejer sig om alt lige fra det operative niveau i den daglige drift til de fremtidige rammer for udvikling af infrastrukturen, som i visse tilfælde først får fuld effekt om 10-15 år. Mange instanser - jernbanevirksomheder, trafikselskaber, underleverandører, infrastrukturforvaltere og myndigheder – skal spille sammen om fælles mål.

Tilrettelæggelse og udførelse af den optimale togtrafik er et puslespil. Brikkerne gennemgås i det følgende en efter en. Men det er naturligvis kombinationen af alle brikker, der tilsammen udgør den samlede jernbanestrategi.

Der skal iværksættes en kortlægning, analyse og prioritering af de instrumenter og virkemidler, der er til rådighed for at påvirke udviklingen på jernbaneområdet. Virkemidlerne omfatter 7 indsatsområder:

1. Investeringer i banenettet, som styrker de fremtidige trafiktilbud
2. Modeller, der sikrer kundeorientering
3. Konkurrence, der fremmer effektive og innovative trafikløsninger
4. Indretning og organisering af tog, stationer og billetsystemer mv., som understøtter kundebetjening og service samt mulighed for fair konkurrence
5. Bedre regler for anvendelse af banenettet, der understøtter de overordnede mål

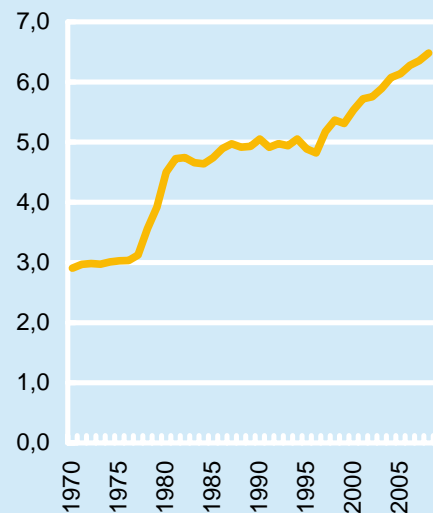
6. Organisering af virksomheder og myndigheder, som forenkler ejerforholdene og giver det rette samspil og incitamenter til at opnå flere passagerer
7. Velafbalancerede ydre rammevilkår for togtrafikken, herunder kørselsafgifter.

Væksten i togtrafikken 1970 – 2008, mia. personkm

Det samlede passagertransportarbejde på jernbanen er fordoblet siden midten af 1970'erne.

Mange faktorer spiller ind, men de to væsentligste er stigende omkostninger ved bilkørsel i 1979-80 i forbindelse med den anden oliekrise, samt større infrastrukturforbedringer.

Infrastrukturforbedringerne omfatter Køgebugtbanen, som blev løbende ibrugtaget frem til 1983, Storebæltsforbindelsen 1997, Kastrupbanen 1998 og Øresundsforbindelsen 2000, der har givet bedre geografisk dækning og reduceret rejsetiderne mærkbart. Fra 2002 er metroen i København også kommet til.



2. Udvikling af banenettet

Det er gennem forbedringer og udvidelse af banenettet, at togtrafikken for alvor kan forbedres. Det kan ske gennem udstrækning af den geografiske dækning i form af helt nye baneforbindelser, reduktion af rejsetiderne og en mere differentieret togbetjening, som i højere grad er møntet på forskellige rejsendes behov. De store investeringer tager dog tid at gennemføre.

Banekapacitetens betydning

Udbygning af banenettet med bedre og mere kapacitet er afgørende for fremtidens togtrafik. Ekstra banekapacitet giver mulighed for at øge attraktiviteten ved at kunne køre flere tog, der giver en højere frekvens, køre med hurtigere tog og ved at kunne tilbyde en mere differentieret køreplan med en blanding af lokaltog og lyntog, og at forbedre regulariteten. Når man fylder banen op til kapacitetsgrænsen går det ud over regulariteten, fordi togtrafikken bliver meget sårbar. Mere banekapacitet gavner derfor præcisionen i togdriften og er grundlaget for udvikling af jernbanetrafikken.

Banenettet indeholder mange steder en stor kapacitetsreserve, men udnyttelsen heraf begrænses af nogle centrale flaskehalse. Etablering af mere banekapacitet udvalgte steder indeholder derfor en forholdsvis stor effekt.

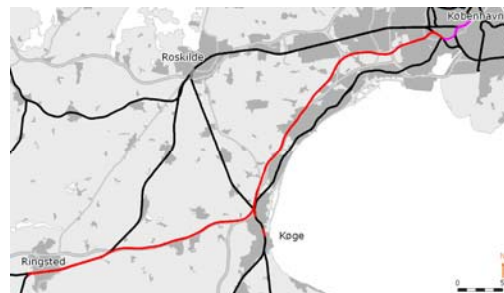
2.1. Nye baneanlæg fremmer togtrafikken

Der er med den politiske aftale om *En grøn transportpolitik* fra januar 2009 truffet beslutning om en række markante forbedringer af banenettet.

En af de vigtigste beslutninger er reservation af midler til udbygning af banekapaciteten mellem København og Ringsted. Beslutning om en ny bane vil indebære et strategiskift, som svarer til det der blev påbegyndt på vejsiden for 50 år siden ved etablering af nye motorveje i stedet for udvidelse af bestående hovedveje, om end parallellen dog ikke indebærer planer om opbygning af et nyt landsdækkende banenet.

Hovedstrækningen på det danske banenet er København - Odense - Århus - Aalborg, hvor regeringen har formuleret visionen om Timemodellen, som senere vil kunne udvides til flere af de store byer. En ny bane mellem København og Ringsted vil være det første skridt i realisering af Timemodellen. En ny bane kommer i høj grad både pendlertrafikken på Sjælland, landsdelstrafikken og den internationale trafik til gode, og kan aflaste den parallelle motorvej.

En ny bane vil desuden give godstrafikken mere rum til en større og mere effektiv drift. Godstrafikken i transit gennem Danmark er et europæisk fokusområde, og skal have den fornødne kapacitet til at sikre kvalitet i transporten. Godstogene skal således have mulighed for at køre i hele driftsperioden, og den afsatte kapacitet må ikke være så



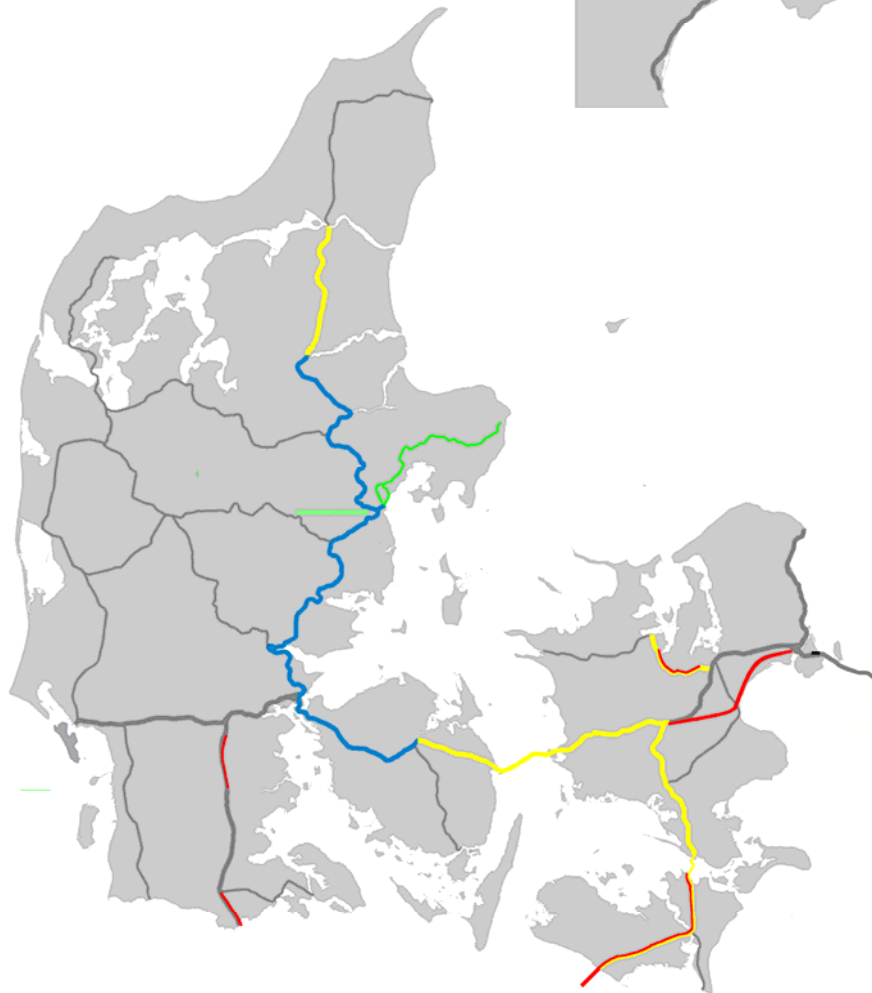
En ny bane København – Ringsted vil skabe nye muligheder for togtrafikken og tjene flere forskellige formål i person og godstrafikken

stram, at godstrafikken bliver sårbar overfor forsinkelser, eller at imødekomme se af naturlige variationer i efterspørgslen umuliggøres.

Den faste forbindelse over Femern Bælt er et andet vigtigt eksempel på en markant udvidelse af det eksisterende banenet, som vil få stor indflydelse på væksten i jernbanetrafikken i denne del af Nordeuropa.

Baneforbedringer i *En grøn transportpolitik*

- Nye spor
- Nye spor undersøges
- Letbane
- Letbane undersøges
- Hurtigere hastighed
- Hurtigere hastighed undersøges
- Øvrige baner



Transportministeriet vil analysere de præcise modeller for nye baneanlæg i de kommende år som led i en samlet strategi for transportinfrastrukturen i Østjylland og forbindelserne mellem Øst- og Vestdanmark. Anlæggene skal muliggøre realiseringen af Timemodellen samt forbedringer af den lokale togtrafik i regionen samt Århusområdet. Det skal også undersøges, om der som led i Timemo-

dellen er baggrund for en helt ny bane mellem Odense og Horsens. Efterfølgende skal en udstrækning af Timemodellen til Esbjerg og Herning analyseres.

Beslutninger og projekter der undersøges

Det er aftalt:

Målet om en Timemodel mellem de store byer
 Kapacitetsudvidelse København – Ringsted
 Dobbeltspor i Sønderjylland
 Dobbeltspor og modernisering Roskilde - Holbæk
 Anlæg af en Metrocityring i København
 Etablering af fast forbindelse over Femern Bælt
 Dobbeltspor og elektrificering Ringsted – Rødby
 Letbane i Århus
 Nyt signalsystem

Det skal undersøges:

Nye spor på S-banen
 Letbane i Ring 3
 Opgradering og modernisering af hovedbanenettet
 Nye baneanlæg i Østjylland og ved Århus
 Ny bane Odense – Horsens
 Automatisering af S-banen
 Elektrificering af banenettet

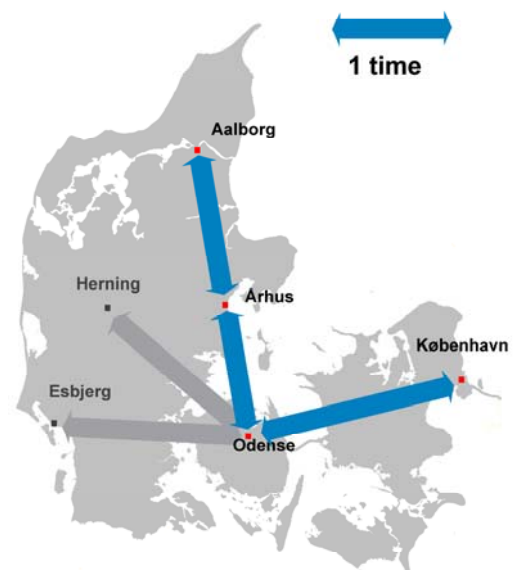
Højere hastigheder på banenettet er af flere årsager en stor fordel. For det første giver kortere rejsetider en stor fordel for alle nuværende togpassagerer. For det andet tiltrækker forbedringerne flere passagerer, og indtægtpotentialet i togdriften øges. Endelig medfører hurtigere tog også en øget produktivitet, fordi personale og materiel alt andet lige kan transportere flere passagerer og derved reducere driftsomkostningerne.

På hovedbaner, hvor rejsetidsforbedringer er store og markante, vil en del af disse fordele kunne være med til at betale for investeringerne, og i nogle tilfælde er der muligheder for et betydeligt selvfinansieringselement. Mellem halvdelen og 2/3 af selve anlægsomkostningerne ved en ny bane København – Ringsted forventes på sigt at kunne blive dækket ind gennem den efterfølgende forbedring af togdriftens økonomi.

De nye muligheder skal tiltrække – og give plads til – en betydelig vækst i både passager- og godsmængder på banen.

Timemodellen er den mest markante trafikale vision, som indeholder det største enkelt bidrag til væksten i transportarbejdet på bane. De nuværende togpassagerer vil spare 3-4 mio. timer årligt.

Den bedste trafikale udnyttelse af de nye anlæg skal nu analyseres. Gennem den ekstra banekapacitet kan der f. eks. blive mulighed for at køre såvel et lyntogssystem som et intercitytogsystem i en direkte parallel konkurrence, som kan komme togpassagererne til gavn. Der vil også



Timemodellen er den trafikale vision for en dansk højhastighedsstrategi. Den kan yde et stort bidrag til væksten i transportarbejdet på bane. Modellen indføres gradvis fra 2020 mellem København og Aalborg. Senere etaper til Esbjerg og Herning skal analyseres.

være mulighed for en betydelig vækst i godsmængderne på bane navnlig i transit samt ind og ud af Danmark.

2.2. Gennemførelse af nye baneanlæg

Der er truffet markante beslutninger om udvidelser af jernbanekapaciteten. Og der vil komme yderligere konkrete beslutninger i de kommende år, i takt med at beslutningsgrundlagene færdiggøres og den nødvendige finansiering tilvejebringes, jf. *En grøn transportpolitik* fra januar 2009.

Da ny infrastruktur er central for jernbanesektorens udvikling, er det vigtigt at arbejde for en hurtigere og mere effektiv gennemførelse af nye baneanlæg, så midlerne rækker længere. Under hensyn til omgivelserne skal anlæggene have den rette dimensionering, og udførelsen ske så effektivt som muligt.

Eksempel på organisering af Timemodellen

En blandt flere modeller til realisering af Timemodellen kunne være et selskab, som får ansvaret for at etablere de nødvendige baneanlæg mellem København og Aalborg. I en mere vidtgående variant får selskabet opgaven med at finansiere de resterende anlæg gennem efterfølgende udlicitering af retten til drive de hurtige tog. Modellen vil være en pendant til Metroen i København, hvor samme selskab har ansvaret for anlæg af infrastrukturen og udbud af trafikken, men lidt mere kompliceret på grund af afgrænsningen til de øvrige tog. Et sådant selskab får en interesse i at virke for en hurtig gennemførelse af anlæggene, så man kan begynde at tjene penge ind, men samtidigt en interesse i at anlæggene fungerer så godt som muligt, så man kan få et større løbende afkast af dem. Mere end 2/3 af det samlede persontransportarbejde på skinner uden for S-banen berører strækningen København – Aalborg, og det er derfor en relativ stor del af markedet, hvor en indførelse af konkurrence og økonomiske incitamenter i alle led fra anlæg til drift kan blive en mulighed.

Beslutning om nye baneinvesteringer er et politisk ansvar, og det vil det altid være. Der skal prioriteres indenfor de økonomiske rammer. Hensigtsmæssige modeller for gennemførelsen af nye store anlæg, og omfanget af disse modeller, skal undersøges nærmere.

Skinnetrafikken indeholder også muligheder i lokaltrafikken i tættere bebyggede områder herunder især i Århus, omkring København og muligvis også i f. eks. Odense. Regeringen hilser lokale initiativer til etablering af letbaner velkommen, og vil overveje efter hvilke modeller samfundsøkonomisk rentable projekter kan fremmes. Det skal derudover undersøges om afgrænsningen mellem det statslige og lokale banenet virker hensigtsmæssig i forhold til de overordnede målsætninger.

3. Et kundeorienteret trafiktilbud

Det naturlige udgangspunkt er, at togene bør køre som forbrugerne efterspørger. Kundernes behov skal i centrum. Sådan er det ikke nødvendigvis i dag.

Nuværende kontraktmodeller

DSB modtager et samlet økonomisk tilskud i form af en kontraktbetaling på 4 mia. kr. årligt uanset antallet af passagerer, og modtager derudover billetindtægterne fra passagererne på omkring 4,5 mia. kr. Som modydelse for kontraktbetalingen skal DSB køre et bestemt antal togafgange på hver enkelt strækning i forskellige tidsrum af dagen. Antallet er nøje fastlagt i kontrakten. DSB kontrakten udløber med udgangen af 2014.

For den udbudte togtrafik i Jylland er antallet af tog pr strækning og tidsrum fastlagt i kontrakten med Arriva. På Kystbanen er også selve køreplanen fastsat i kontrakten med DSBFirst. Trafikomfanget er i praksis videreført fra DSB tiden med få justeringer baseret på modelberegninger og politiske beslutninger.

Ændringer i trafikken er mulig, men forudsætter genforhandling af den pågældende kontrakt og politisk godkendelse, hvorfor kontrakterne ikke er særlig fleksible i forhold til ændringer i efterspørgslen. Større ændringer af i den udbudte trafik må afvente nye udbud.

Der er flere forskellige overordnede modeller til fastlæggelse af, hvor og hvornår togene skal køre. Hver af disse har sine fordele og ulemper samt forretnings- og styringsmæssige forudsætninger.

Et yderpunkt er at betragte togtrafikken som en ren *forretning*, hvor jernbanevirksomhederne bestemmer, hvad de vil producere ud fra hvor der er mulighed for at tjene penge. Den væsentligste hindring for regulær forretningsmæssig drift er at der på nuværende tidspunkt kun er økonomisk grundlag for det på en mindre del af banenettet, men omfanget vil kunne blive forøget væsentligt når Timemodellen er realiseret. Kommerciel drift kan i visse sammenhænge derudover føre til et for lille trafikudbud ved at se bort fra de afledte samfundsmæssige effekter af togtrafikken.

En tilpasset model består i at man kan drive de driftsøkonomisk bæredygtige dele på et forretningsmæssigt grundlag og understøtte resten – f. eks. gennem *tilkøbsmodeller*. Jernbanevirksomheden bestemmer selv hvad der skal produceres ud fra den økonomiske lønsomhed. I det omfang staten – eller lokale myndigheder - ønsker supplerende betjening, indkøbes et defineret og afgrænset supplement. Det kan være ekstra tog på tidspunkter, hvor det ikke kan betale sig eller betjening af en station med et passagerunderlag, der ikke er forretningsmæssig interessant.

Man kan give togtrafikken nogle rammer, så jernbanevirksomhederne i højere grad kan *agere* som om de er en forretning. Modellen kan realiseres ved at knytte et tilskud til passagererne, så det passagerafhængige tilskud sammen med billetindtægterne kan dække alle omkostninger. Jernbanevirksomheden bestem-



Øresundstrafikken blev i januar 2009 overtaget af DSBFirst på både dansk og svensk side. Trafikken drives på en bruttokontrakt med incitamenter.

mer selv køreplanen, men staten kan påvirke trafikken generelt gennem fastsættelse af passagertilskuddene.

Staten kan bestemme trafikydelsen i store træk ved at yde et direkte tilskud til jernbanevirksomhederne og lade dem modtage billetindtægterne, som delvis betaling – de såkaldte *nettokontrakter*. DSB og Arriva i Midt- og Vestjylland opererer på en sådan kontrakt. Staten fastlægger som en del af kontrakten den trafikydelse, der skal produceres, mens servicen i øvrigt er op til operatøren.

I den mest fastlåste kontraktform kan staten bestemme trafikydelsen eksakt ved at dække jernbanevirksomhedernes fulde omkostninger, herunder en fortjeneste, idet staten (trafikkøberen) beholder billetindtægterne. Det gælder de såkaldte *bruttokontrakter*, som DSBFirst på Kystbanen opererer under i en tilnærmet form, og som er almindelig indenfor bustrafikken. Trafikkøberen får præcis den trafik man ønsker, og usikkerheden for operatøren i forbindelse med tilbudsgivningen er mindre. Til gengæld giver modellen dårligere muligheder for løbende tilpasning til kundebehov.

Én model er ikke nødvendigvis den rigtige over hele landet. Der er et stort indtægtsgrundlag i fjerntrafikken, som gør en forretningsmæssig drift mulig, mens pendler og bytrafikken i højere grad må basere sig på offentlige indkøb.

Transportministeriet vil som led i arbejdet med en ny jernbanestrategi analysere og vurdere de forskellige modeller for trafikkøb i lyset af målsætninger om flere passagerer på jernbanen og en mere kundeorienteret og effektiv jernbanedrift.

4. Konkurrence og innovation

Regeringen ønsker mere konkurrence, innovation og udvikling i jernbanesektoren. Konkurrence i form af større anvendelse af udbud er ikke et mål i sig selv. Men det er et af midlerne til at styrke udviklingen af sektoren, hvis konkurrencen indrettes på den rigtige måde.

4.1. Konkurrence på sporet

En mulighed for konkurrence er at lade andre jernbanevirksomheder tage kampen op om de samme kunder dvs. på samme spor. Det er den model, som man med succes har set indenfor luftfarten. Jernbanevirksomhederne vil skulle kæmpe om forbrugernes gunst fra dag til dag og vil have klare incitamenter til at yde en god service til en konkurrencedygtig pris.

I praksis er det dog svært at håndtere konkurrerende tog på de samme spor. Modellen ses sjældent rundt om i Europa – men er besluttet indført i Sverige fra 2010, hvor man er ved at afdække de nødvendige tiltag for at muliggøre den frie konkurrence i praksis. De svenske overvejelser skal studeres, ligesom erfaringerne med øget konkurrence i andre europæiske lande må vurderes nærmere.

I den danske fjerntrafik mellem landsdelene kan man forestille sig en separat drift af et lyntog- og et intercitytogsystem, der i kraft af forskellige afgrænsning og målgrupper gør en konkurrence på sporet praktisabel, og som derfor skal undersøges, herunder ikke mindst på længere sigt i forhold til den kommende Timemodel.

4.2. Konkurrence om sporet

Konkurrence om sporet vedrører opgaven med at drive trafikken på en given strækning som den eneste operatør. Opgaven opnås typisk gennem udbud af trafikopgaven for en årrække, hvor den jernbanevirksomhed, der vil udføre trafikken for den laveste omkostning og/eller bedste kvalitet vinder opgaven. Der kan i visse tilfælde også være tale om at tildele retten til at udføre overskudsgivende trafik til den virksomhed, som er villig til at betale mest for den.

Konkurrence om sporet er lettere at håndtere end konkurrence på sporet. Men konkurrencen virker primært på udbudstidspunktet og sigter typisk på at minimere udgiften for trafik køber. Nye private operatører kan dog også tilføre ny inspiration og innovative ideer til fordel for kunderne. Fremtidens udbud skal give mere plads til udvikling og innovation.



Fjerntrafikken mellem landsdelene har den største omsætning og den bedste forretningsøkonomi. Potentialet for direkte konkurrence er derfor størst i denne trafik.



Trafikken på S-banen er intens og meget integreret, hvorfor det i praksis er udelukket at dele den op på flere operatører.

Det er også vigtigt at gøre sig klart, at øget konkurrenceudsættelse reducerer muligheden for løbende politisk styring, fordi serviceniveauet må lægges fast allerede i forbindelse med udbuddet.

4.3. Opdeling af togsystemerne

En meget stor del af den ikke udbudte togtrafik i DSB's regi hænger teknisk og trafikalt sammen. Det giver en sammenhæng, synergi og stordriftsfordele.

Udbud indtil nu

Staten har aktuelt udbudt 12,5 mio. tog km, hvilket svarer til knap 20 pct. af den samlede statsligt indkøbte togtrafik. Den geografiske andel er større, da den udbudte trafik betjener i alt 652 km eller 32 pct. af nettet.

Den udbudte togtrafik varetages af Arriva i Midt- og Vestjylland samt DSBFirst på Kystbanen og den danske del af Øresundstrafikken.

Man kan i teorien udbyde hele den integrerede del af togsystemet på én gang. Det bevarer stordriftsfordelene og berører ikke passagerernes rejsemuligheder. Udbuddet ville dog blive meget stort, og indskrænke antallet af mulige tilbudsgivere væsentligt. Man ville kun opnå en konkurrencesituation hvert 8-10 år eller måske endnu sjældnere, og en stor del af dynamikken på markedet for jernbaneydelser ville gå tabt.

I praksis nødvendiggør konkurrence om sporet at man deler togtrafikken op i nogle funktionelt sammenhængende dele, som begrænser risikoen for tab af stordriftsfordele. Ét samlet togsystem giver den bedste udnyttelse af togmateriellet, som kan sættes fleksibelt ind på banenettet alt efter hvor der aktuelt er behov for det. Ved en opdeling må det sikres, at færrest muligt af disse fordele går tabt.

4.4. BCG analysen

Konsulentfirmaet Boston Consulting Group, *BCG*, har gennemført en analyse af mulighederne for øget udbud af togtrafik i Danmark. Analysen fokuserer gennem forskellige scenarieberegninger på hvordan den *nuværende* togtrafik i

Danmark kan gennemføres billigere gennem øget udbud. BCG analyserer forskellige scenarier for øget udbud og de mulige driftsbesparelser. Konsulenterne peger imidlertid også på en række udfordringer ved de forskellige scenarier, herunder i forhold til jernbanesektorens organisering.

Transportministeriet vil analysere rapportens scenarier nærmere i forbindelse med udarbejdelse af den samlede strategi for jernbanens organisering og præsentere en langsigtet udbudsstrategi i efteråret 2010. Det er afgørende, at sektorens udvikling analyseres og besluttet i sammenhæng, hvis man skal nå målene om både bedre driftseffektivitet, udvikling og en fremgang i passagertallene.



Arriva vandt det første udbud i 2001 af trafikken på strækningerne i Midt- og Vestjylland. Arriva indsatte i 2004 nye Lint tog.

For at bevare momentum i udbudsprocessen i Danmark vil partierne bag transportaftalen allerede i efteråret 2009 blive indbudt til forhandlinger om visse yderligere udbud.

BCG analysen

BCG undersøgelsen blev sat i gang i 2007 med et fokus på omkostningsminimering. BCG skulle "analysere og fremkomme med anbefalinger til hvordan man gennem konkurrenceudsættelse kan sikre en højere effektivitet i jernbanesektoren." BCG tog udgangspunkt i den kendte infrastruktur og togbetjening. BCG har gennem en benchmarking med andre europæiske operatører afdækket et effektiviseringspotentiale i størrelsesordenen 0,8-0,9 mia. kr.

BCG analyserer tre hovedstrategier til udløsning af den størst mulige del af det afdækkede besparelspotentiale gennem konkurrenceudsættelse.

Den første strategi omfatter udbud af mange relativt små pakker i eksempelvis 12 pakker, fordelt på 3 pakker i fjerntrafikken, 8 pakker i regionaltrafikken og S-togtrafikken som en enkelt pakke. Det samlede udbud vurderes at kunne udløse det fulde effektiviseringspotentiale, men omvendt skal der dog modregnes et mærkbart tab af stordriftsfordele samt store transaktionsomkostninger. Det samlede effektiviseringspotentiale i strategien opgøres til 0,4 - 0,5 mia. kr. årligt.

Den anden strategi omfatter udbud af hele jernbanetrafikken i få store pakker. Konkret regner BCG med 3 pakker som sammensættes i to forskellige varianter. Også i denne strategi opnås det fulde effektiviseringspotentiale, hvorfra der som i strategi 1 skal fratrækkes transaktionsomkostninger. Disse omkostninger skønnes dog mindre på grund af de færre udbud. Den økonomiske fordel ved større udbud skal sammenholdes med en større risiko. Det skyldes at konsekvenserne ved at det går galt med et udbud vokser med udbuddets størrelse. Hertil kommer at der bliver længere tid mellem hvert udbud, og dermed ikke en så stor kontinuitet i udbudsprocessen. Men effektiviseringspotentialet vurderes til op mod 0,6-0,7 mia. kr. årligt afhængig af håndtering af netværkstabene.

Den tredje strategi er et alternativ til udbud i form af en forbedret styring af DSB med efterfølgende udbud, hvis virksomheden ikke effektiviseres tilstrækkeligt. BCG påpeger at et problem ved den nuværende styring af DSB er manglende økonomisk gennemsigtighed. For at imødegå dette, deles trafikken regnskabsmæssigt op i et antal delpakker med hver sin underkontrakt. DSB skal ifølge forslaget ikke have mulighed for at deltage i de eventuelle udbud. De kommercielle dele af DSB må som følge af den manglende mulighed for at deltage i kommende udbud, udskilles i et særligt selskab med separat ledelse. BCG vurderer umiddelbart effektiviseringspotentialet til 0,3 mia. kr. årligt, mens risikoen er lavere end i udbudsscenarierne.

BCGs analyse viser, at udbudsprocessen er kompliceret og dyr. Det vil omfatte mange transaktionsomkostninger at sikre en velfungerende konkurrence – BCG regner med udgifter i størrelsesordenen op til 200 mio. kr. årligt. Udbud af hele togtrafikken vil også være en strategi med et ikke uvæsentligt risikomoment. Det er derfor vigtigt med en effektiv planlægning af indsatsen.

4.5. Kommende planer

Regeringen finder at erfaringerne fra de hidtidige togtrafikudbud har været positive ved at have givet anledning til en effektivisering, lavere udgifter og en vis innovation.

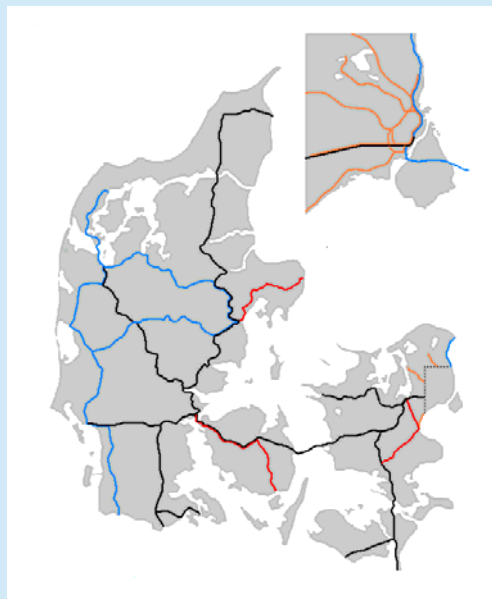
På denne baggrund vil det være hensigtsmæssigt allerede på kort sigt at fortsætte udbudsprocessen ved at udbyde de DSB trafikopgaver, som relativt enkelt lader sig udskille fra den øvrige togtrafik. Det gælder lokaltrafikken på Fyn i form af Fredericia – Odense – Svendborg samt trafikken Roskilde – Køge – Næstved, som tænkes udbudt i en nettokontrakt, der giver incitamenter til at tænke så kundeorienteret som muligt. Grenåbanen, som også kunne udskilles, tegner til at blive en del af letbanesystemet i Århus sammen med lokalbanen til Odder.

Opdelingsmuligheder

Kortet viser med rødt de DSB strækninger, som kan udskilles uden at passagerer i større omfang end hidtil bliver nødt til at skifte tog, og som ikke giver nævneværdige tab af stordriftsfordele. De blå strækninger er allerede udbudt.

S-banenettet markeret med orange er et særskilt teknisk system, der kan drives uafhængigt af det øvrige net. I henhold til aftale fra 2003 kan udbud af S-banen først komme på tale efter 2014.

International persontransport udgør en særskilt problemstilling. Skal internationale tog drives som kommerciel aktivitet uden kontrakt i lyset af EU regulering? - og hvad er perspektiverne i den faste forbindelse over Femern Bælt og luftfartens udvikling?



Transportministeriet vil derudover analysere og formulere en overordnet plan for den fremtidige konkurrenceudsættelse af togtrafikken afstemt med ibrugtagningen af de store baneinvesteringer fra slutningen af næste årti. Planen skal skitsere hensigtsmæssige opdelinger af togsystemerne med henblik på at vurdere mulighederne for udbud samt potentialet i indførelse af konkurrence på sporet, hvor de praktiske og økonomiske forudsætninger for noget sådant er til stede. En sådan konkurrencemodell kan f. eks. bestå i et kommercielt lyntogs-system mellem de store byer i Timemodellen i konkurrence med et parallelt intercitysystem, der drives som offentlig service.

Gældende politisk aftale om udbud af togtrafik

Det er i trafikaftalen fra november 2003 indeholdt, "at der i perioden frem til 2014 gennemføres udbud af mindst en tredjedel af DSB's nuværende togkilometerproduktion ekskl. trafikken mellem landsdelene og S-togtrafikken."

I forlængelse af det gennemførte udbud af Øresundstrafikken og Kystbanen overopfyldes dette mål ved udbud af lokaltrafikken på Fyn samt Roskilde – Køge – Næstved.

5. Fremtidens stationer, tog og billetsystemer

5.1. Velfungerende omstigningspunkter

Stationer er stedet, hvor forskellige transportformer mødes. Der er en stor spændvidde fra de største banegårde og trafikterminaler til ubetjente af- og påstigningssteder med en enkelt indrettet perron.

En dårlig kvalitet og funktionalitet vil modvirke bestræbelserne på at tiltrække flere passagerer til jernbanen. Stationerne skal derfor være i orden og tilpasset de forventninger, som den moderne togpassager stiller. Stationerne er jernbanevirksomhedernes ansigt udadtil og overfor kunderne.



Gode parkeringsmuligheder ved velfungerende stationer er et vigtigt tiltag for en større brug af toget.

Stationen skal medvirke til at skabe sammenhæng i rejsen. Omstigningen til og fra bil, bus, cykel og taxa skal foregå let og ubesværet. Stationerne skal være rene og pæne samt trykke at opholde sig på. Informationsniveauet og informationsudvekslingen mellem transportmidlerne skal udbygges og højnes i takt med udviklingen af de teknologiske muligheder.

Det er vigtigt med tilstrækkelige parkeringspladser på de stationer, hvor der er brug for dem til pendlerne og andre togpassagerer. Der er i aftalen om *En grøn transportpolitik* afsat 1 mia. kr. til at sikre bedre adgang til den kollektive transport frem mod 2020 med særlig fokus på flere parkeringspladser.

Det skal vurderes, hvilke krav den moderne togpassager stiller til stationerne i lyset af at mere traditionelle funktioner som køb af billet og ventesalsfunktion aftager i betydning. Kan og skal stationerne for eksempel suppleres med indkøbsfunktioner eller andre aktiviteter, som tilpasses den travle rejsendes behov, eller er de basale faciliteter tilstrækkelige?

Stationer i dag

DSB ejer i dag med få undtagelser stationerne på statens banenet. Som en del af kontrakten får DSB betaling for udgifter til løbende fornyelse og vedligeholdelse af bygninger og anlæg i relation til stationerne.

Stationslokaler og tilhørende faciliteter på udbudte strækninger udlejes til den pågældende operatør på nærmere fastsatte vilkår mod en betaling, der dækker omkostningerne.

Stationerne er en del af infrastrukturen, som bør forblive i offentligt eje. Det skal inden for disse rammer undersøges, hvor ejerskabet organisatorisk skal placeres, og hvem der skal have ansvaret for fornyelse og vedligeholdelse. Hvordan skal organiseringen af stationerne tilrettelægges med henblik på at de kan bidrage til målet om flere togpassagerer i de kommende år, og hvordan er sam-

menhængen med den overordnede udbudsstrategi? Skal staten dække omkostningerne ved stationerne direkte, eller skal jernbanevirksomhederne betale en stationsafgift, der finansierer driften? Skal man lade stationsejeren forestå salget af billetter og servicering af passagererne – eller er det en særskilt opgave for jernbanevirksomhederne? Hvordan kan man afprøve hvilken vægt passagererne egentlig tillægger stationerne?

BCG om stationer

BCG vurderer, at stationerne ved udbud af hele togtrafikken ikke bør forblive under DSB's ejerskab. Opgaven kan henlægges til et særligt selskab eller eventuelt Bane-danmark. Selskabet skal i givet fald finansiere sin virksomhed gennem udlejning til operatørerne og tredjeparter, samt modtage en direkte finanslovsfinansiering og/eller en standsningsafgift for operatørernes brug af stationen. Den kundeventde drift af stationerne foreslås varetaget af de respektive operatører, som varetager den togdrift, der betjener stationen.

5.2. Togmateriellet

Togsæt, lokomotiver og vogne repræsenterer en stor værdi og en stor udgifts-post i togdriften. Togene skal naturligvis være sikre at køre i, men herudover er det ikke nødvendigvis en fordel med en detaljeret politisk specifikation af materiellet.

Togene skal køre med det materiel, som bedst passer til kundernes behov. Jernbanevirksomhederne skal med henblik på tiltrækning af flere kunder have mulighed for at afprøve innovative muligheder. Det kan f. eks. være gennem indretning og udstyr af togene, som sikrer at passagererne oplever rejsetiden som nyttig tid. Dimensionering og anskaffelse af materiellet må også gerne afspejle kundernes efterspørgsel og betalingsvillighed. Hvis nogle kunder f. eks. lægger større vægt på billig transport end høj komfort, skal der i parallel konkurrence mellem flere jernbanevirksomheder også være mulighed for at indsætte materiel, der kan bringe omkostningerne og priserne ned.

Toganskaffelser i nyere tid til statens baner

96 IC3 togsæt 1989-1998	Under anskaffelse: 83 IC4 2001 - 23 IC2 2001- 10 Øresundstogsæt 2008 – 45 Dobbeldækkervogne 2008-
44 IR4 togsæt 1995-1998	
24 Øresundstogsæt 2000-2002	
135 S-togsæt (31 korte og 104 lange) 1996-2006	
12 Desirotoogsæt (lejet)	
67 Dobbeldækkervogne (lejet) 2002-2003	
10 ICTD togsæt (lejet) 2008	
29 Lint togsæt 2003- 2005 (lejet)	

Det er formentlig nødvendigt, at der skal stilles visse overordnede tekniske krav til materiellet af hensyn til samkørslen på nettet, og for at sikre en funktionsperiode, der er længere end kontraktperioden for den enkelte jernbanevirksom-

hed. Den rette balance mellem graden af generelle funktionskrav, eventuelle tekniske specifikationer og frihedsgrader til jernbanevirksomhederne skal analyseres nærmere.

Materielejerskab i dag

DSB ejer i dag langt de fleste togsæt, vogne og lokomotiver som kører på statens jernbanenet.

DSB udlejer tog til Arriva og DSBFirst

Arriva har dog til driften i Jylland anskaffet en stor del af sine egne tog på lejebasis, og fra 2011 og frem gælder det alle tog.

På banegodsmarkedet er det operatørernes egen opgave at sørge for lokomotiver, mens der er mange forskellige ejerskabsmodeller for godsvogne, der enten ejes, lejes, tilhører kunderne eller noget helt fjerde.

Hvad angår udbudt passagertrafik er det på grund af de store investeringer relevant at overveje om staten skal eje togene og stille dem til rådighed for driften.

Det vil mindske introduktionsomkostningerne for nye jernbanevirksomheder og billiggøre finansieringen, men også rykke specifikationerne længere væk fra kunderne. På den anden side kan der være god ide i at jernbanevirksomhederne fortsat har ansvaret for anskaffelse og ejerskab til togmateriellet. De har mere føling med de reelle kundebehov, ligesom det er dem, som skal bruge togene. Flere mellemvarianter er naturligvis også en mulighed.

Det er vigtigt, at der er effektive processer i forbindelse med anskaffelse af nye tog, og at erfaringerne fra hidtidige materielanskaffelser studeres nærmere. Ejerskab til materiel og ansvaret for specifikationer af nye tog er derfor en væsentlig problemstilling, som skal analyseres nærmere.



Erfaringerne med selve anskaffelsen af IC4 toget, samt den mindre version IC2, må indgå i overvejelserne om toganskaffelser i fremtiden.

BCG om materiel

BCG analysen vurderer, at anskaffelsen af nye tog i princippet bedst varetages af operatørerne, som bl.a. menes at have den største indkøbskompetence. Til gengæld kan staten sikre en billigere finansiering samt overgangen fra den ene operatør til den anden. Derfor foreslår BCG, at selve ejerskabet til det anskaffede materiel overgår til staten.

5.3. Billetsystem

Billetsystemet bør være enkelt og let tilgængeligt, og det skal være muligt at rejse på en fælles billet over hele landet på tværs af forskellige operatører og mellem bus og tog lige som i dag. Rejsekortet og lignende tiltag viser vejen for det "billetløse samfund" for de fleste passagerer, hvor man blot stiger på toget eller bussen uden yderligere besvær. Den problemfrie adgang til systemet er en vigtig del af et kundeorienteret kollektivt trafiksystem. Der lægges vægt på, at rejsekortet implementeres snarest og senest i 2012.

Det skal også være muligt at bestille og reservere plads via forskellige kanaler og ikke mindst hjemmefra. Mellem bus og tog samt mellem forskellige operatører er der også brug for et system til enkel afregning af indtægterne.

Sådanne funktioner forudsætter et velfungerende datasystem, som kan håndtere de forskellige opgaver.

Billetsystem i dag

DSB ejer i dag data systemet ROSA, som gør det muligt at gennemføre Reservationer, Oplyse, Sælge og Afregne. Systemet er af ældre dato og står foran en udskiftning.

De fire funktioner er helt centrale for den praktiske håndtering af alle billetsystemer. Stordriftsfordelen samt sammenhængen i billetsystemerne taler for at der fremdeles skal være én central "infrastruktur" fælles for alle aktører.

På den mere kundevendte del står Rejsekortet for den vigtigste udvikling. Det elektroniske Rejsekort skal give passageren mulighed for at benytte det kollektive trafiksystem på en nem og enkel måde uden at tænke på den praktiske betaling, som automatisk trækkes via kortet. Rejsekortet giver samtidigt mulighed for mere differentierede pristilbud.

Målet er at rejsekortet skal udbredes til at blive en landsdækkende elektronisk rejsehjemmel, der over en kortere årrække vil kunne erstatte de nuværende billetterings-systemer i den kollektive trafik. Rejsekortet ejes af DSB, Metroselskabet, Movia, Sydtrafik, Midttrafik og Nordjyllands trafikselskab.



Det elektroniske rejsekort vil give en nem og enkel betalingsmulighed for passagererne samt åbne for nye prissystemer og rabatmuligheder.

Det skal altid være muligt at købe en billet til en politisk fastsat takst i den offentlige servicetrafik, men billetpriserne skal ikke nødvendigvis være fuldt reguleret. Forholdet mellem pris og kvalitet er en central konkurrenceparameter på ethvert marked, og der må også være mulighed for at inddrage det på jernbaneområdet. Hvis nogle passagerer vil betale mere eller mindre for en anden kvalitet, skal der også være mulighed for at udnytte sådanne forretningsmuligheder. Det kender man også fra f. eks. luftfarten. Der bør derfor – som i dag – være en mulighed for at fylde toget op på de mindre attraktive afgangse ved at yde kommercielle rabatter, som DSB's "Orange" billet.

Men det bør som udgangspunkt være muligt for kunderne at købe de forskellige rabatterede produkter hos enhver operatør.

BCG om billetsystem

Billetsalg og informationssystem anser BCG som en central immateriel infrastruktur, med henblik på at der kan løses gennemgående billetter og reserveres plads til tog i hele landet på tværs af forskellige operatører, samt en enkel afregning af indtægterne. BCG ser både et statsligt ejerskab og en forening af de forskellige operatører som en mulighed for ejerskab og udvikling af billetsystemet.

6. Kundeorienteret udnyttelse af banenettet

Der hersker et komplekst samspil mellem togdrift og baneinfrastrukturen. Forbedringer af infrastrukturen må være nøje afstemt med indsatsen på togdriften for at sikre en effektiv og velfungerende togdrift. Transportministeriet vil undersøge, hvordan forvaltningen af baneinfrastrukturen og kundernes behov afstemmes på en måde, der fremmer togtrafikkens kvalitet og målsætningen om flere passagerer.

Togtrafik og infrastruktur hænger uløseligt sammen

Togtrafikken kan i sagens natur kun foregå, hvor der er skinner. Det enkelte tog har ikke selv mulighed for at dreje til højre eller venstre, men er afhængig af at infrastrukturforvalteren stiller sporskifterne på en sådan måde, at toget føres i den ønskede retning på det givne tidspunkt. Det er en vigtig operativ opgave at styre togdriften. På skinnerne kan der kun være et tog ad gangen, og det er nødvendigt at prioritere hvad man vil bruge kapaciteten til – eller bygge mere kapacitet. Investering i mere kapacitet er en vigtig del af løsningen, men samtidigt skal driften og vedligeholdelsen af infrastrukturen være afstemt med trafikens behov. Hvis ét tog går i stå på grund af en fejl, forstyrrer det alle de andre tog på strækningen.

Hvis infrastrukturen ikke fungerer, forsinkes togene og dermed de passagerer, eller det gods, der opholder sig i toget. Hvis man vedligeholder sporene og fornyer skinnerne i dagtimerne, hvor arbejdet er billigst, kommer man til at forstyrre driften til gene for brugerne. Hvis man omvendt tager meget vidtrækkende hensyn til brugerne, og forudsætter at de aldrig må generes, kommer man til at bruge for mange penge på vedligeholdelsen.

Koordinationen mellem togdrift og infrastruktur varetages bedst, hvis den samme virksomhed har ansvar for begge dele. Men det kan gøre det vanskeligt at sikre en fair behandling af andre operatører. Derfor er infrastrukturen blevet udskilt i en virksomhed, Banedanmark, som er uafhængig af DSB. Det samme hensyn er der imidlertid ikke på strækninger, hvor der kun er én jernbanevirksomhed f. eks. S-tog og metroen i København. Det er også et spørgsmål om afgrænsning af infrastrukturen i forhold til stationer, klargøringsanlæg og andre installationer af betydning for togdriften.

Det offentlige ejerskab til infrastrukturen ligger fast. Men det skal undersøges om grænsedragningen mellem infrastrukturen, dens drift og vedligeholdelse, trafikstyringen, og togdriften i alle tilfælde er trukket på den måde som er enklest og mest hensigtsmæssig for trafikken. Og hvordan kan infrastrukturforvalteren gives incitamenter, som i videst muligt omfang understøtter en effektiv jernbanedrift med god kvalitet, og som får mest mulig ud af de økonomiske midler?

6.1. Hvordan får vi mest muligt ud af banenettet?

Banenettets kapacitet er begrænset. Fysisk er der ganske vist de fleste steder plads til at køre flere passagerer og mere gods både ved at køre flere tog og gøre de enkelte tog større. Men der er ikke plads til på samme tid at imødekomme alle ønsker for persontog og godstog, for hurtige og langsomme tog, samt for tog

mellem konkurrerende jernbanevirksomheder. Går man for tæt på kapacitetsgrænsen går det også ud over regulariteten. Med den indsats, der er sat i gang ved regeringens initiativer, reduceres dette problem på sigt mærkbart på de mest travle steder, men indtil da, og på de øvrige dele af banenettet, vil det altid være nødvendigt med en prioritering.

I køreplanlægningen skal der træffes en række valg. Man kan søge at forhandle sig til rette mellem modstridende ønsker, så alle tog generes en lille smule. Man kan alternativt prioritere nogle tog på andres bekostning, så i hvert fald køreplanen for de prioriterede tog bliver perfekt.

I dag prioriteres tog, der drives som offentlig service, generelt over alle andre tog, men dog med mindre justeringer af minuttallene. Man kan diskutere om det i alle tilfælde er en hensigtsmæssig tilgang: alternativt kunne man f. eks. give de tog, som har flest passagerer eller mest gods, fortrinsret til at vælge køreplan for at få mest muligt ud af infrastrukturen i forhold til de overordnede mål.

En realisering af målet om mere gods på bane forudsætter, at godstog ikke altid bliver prioriteret lavest og henvises til at køre på uattraktive tidspunkter.

Baneafgifter i dag

Der opkræves 2,05 kr. i baneafgift for hver km som et tog kører på banestrækningerne – uanset størrelse, type og geografi. Der opkræves derudover broafgifter, så jernbanetrafikken medvirker til finansieringen af de faste forbindelser. Endelig opkræves enkelte steder en kapacitetsafgift i dagtimerne. Danmark har i international sammenhæng et meget lavt baneafgiftsniveau.

Afgifterne for passagertogene indregnes i kontraktbetalingen, og provenuet af baneafgifterne fra godstogene tilbageføres til sektoren i form af et miljøtilskud. I anledning af et krav fra EU kan det blive nødvendigt at gennemgå systemet og gøre det mere differentieret. EU stiller krav om at afgifterne skal afspejle de marginale omkostninger ved togene, der varierer med bl.a. deres størrelse og type.

Da næsten al togtrafik på banenettet udføres på kontrakt med staten, har baneafgifterne i udgangspunktet kun en begrænset betydning. I kombination med andre modeller for organisering af togtrafikken, herunder en større andel kommerciel trafik, kan baneafgifterne måske få en funktion som et styringsinstrument f. eks. i form af en bortauktionering af banekapaciteten på efterspurgte afgangstidspunkter. Man kan også gå over til at lade togene betale afgift i henhold til den banekapacitet de beslaglægger.

Baneafgifterne indeholder i et større perspektiv et fordelingspolitisk spørgsmål på europæisk plan. Skal Danmark fortsat stille banekapacitet meget billigt til rådighed for transitgodstog, der tager plads op på skinnerne og slider på disse, men som omvendt også tilskynder til at bruge bane gennem Danmark i stedet for lastbil? Eller bør afgifterne forhøjes så de udenlandske jernbanevirksomheder kommer til at betale en større del af deres omkostninger eller måske dem alle?

Transportministeriet vil som led i arbejdet med den samlede strategi for jernbanens organisering analysere og fremlægge forslag til ændring af prioriteringsreglerne for tildeling af banekapacitet og undersøge mulighederne for at fremme togtrafikken gennem ændring af baneafgiftssystemet indenfor de rammer som EU reglerne giver mulighed for.

7. Den fremtidige organisering af sektoren

Organiseringen af virksomheder og myndigheder på jernbaneområdet er en central del af den samlede jernbanestrategi.

Jernbanedriften er allerede i sin tekniske natur ganske kompleks, og denne kompleksitet må ikke forstærkes unødigt i den organisatoriske indretning af sektoren. Det skal undersøges i hvilket omfang og hvordan administrative systemer, procedurer og godkendelser kan forenkles, og teknisk /juridiske tilgange erstattes af mere økonomiske og markedsorienterede tilgange med et minimum af bureaukrati.

Sektoren må ikke unødigt deles op på for mange forskellige instanser med risiko for nye grænser og tab af koordination. Det er vigtigt at bevare et samlet overblik i dagligdagen.

7.1. DSB

Som led i arbejdet med en samlet strategi for jernbanens organisering vurderes DSB's fremtidige organisering som virksomhed og jernbaneoperatør.

DSB driver i dag togtrafik på en forhandlet kontrakt med staten på de strækninger, som endnu ikke er blevet konkurrenceudsat. Den forhandlede kontrakt indebærer, at DSB modtager en omkostningsdækning med tillæg af en fortjeneste på i alt ca. 4 mia. kr. om året.

Sporskifte 2010

DSB har igangsat et stort forandringsprogram "sporskifte 2010". Udgangspunktet er, at DSB skal udvikle sig fra at være en transportvirksomhed til en moderne, kommerciel servicevirksomhed med international forgrening og et godt omdømme - både hos kunder og medarbejdere. Forandringsprogrammet blev lanceret for medarbejderne i starten af 2008.

DSB har lagt fire overordnede pejlemærker for, hvad virksomheden skal nå inden udgangen af år 2010:

- En vækst i antallet af passagerer på tre procent om året.
- At reducere omkostningerne med 400 millioner kroner frem mod udgangen af år 2010.
- Antallet af internationale passagerer skal firedobles til målet 40 millioner.
- DSB's omdømme skal være bedre

I takt med mere omfattende konkurrenceudsættelse og udviklingen i den europæiske jernbanesektor vil vilkårene for DSB ændre sig, og det er derfor nødvendigt at forholde sig til den langsigtede fremtid for virksomheden.

Der skal gennemføres en analyse af DSB's fremtidige opgaver og aktiver med udgangspunkt i hvad der samlet set tjener væksten i og udviklingen af jernbanetrafikken bedst. DSB's fremtidige organisering og ejerskab skal vurderes i lyset



Ansættelsesforhold, herunder tjenestemandstatussen, rekruttering, uddannelsesforhold og fleksibilitet, er vigtige spørgsmål i forbindelse med overvejelserne om fremtidens DSB.

heraf. En total privatisering af DSB i form af et salg af virksomheden er ikke aktuelt. Det bør imidlertid overvejes inden for de nærmeste år at omdanne virksomheden eller dele heraf til et aktieselskab, med henblik på at få inddraget private medejere, som kan bidrage til at styrke den kommercielle og kundeorienterede tænkning i virksomheden. Det kan f. eks. ske ved at DSB overgår til at være holdingselskab, hvor størstedelen af opgaver og aktiver placeres i datterselskaber i aktieselskabsform, således som det allerede er tilfældet for DSB's udenlandske aktiviteter. Disse datterselskaber kan efterfølgende få privat medejerskab eller for nogles vedkommende eventuelt helt frasælges.

Det store antal tjenestemandsansatte er en særlig emnekreds, som må indgå i alle overvejelser om omdannelsen af DSB.

Parallelt med spørgsmålet om DSB's organisering skal der gennemføres en vurdering af efterfølgeren til den nuværende forhandlede kontrakt mellem staten og DSB som udløber i 2014. Det skal i den forbindelse vurderes i hvor høj grad udviklingen og forberedelsen til en fortsat øget konkurrence kan styrkes gennem en øget gennemsigtighed, herunder ved opdeling af DSB's samlede kontrakt på delstrækninger eller gennem en opdeling af DSB's virksomhed på delområder.

Opdelingen kan både vedrøre de forskellige delstrækninger i den forhandlede kontrakt og de forskellige delaktiviteter i DSB's samlede virksomhed, herunder stationer, billetsystemer, vedligeholdelse, materiel og selve togfremføringen.

Det handler både om DSB's fremtid som virksomhed og statens relationer til DSB. Der vil under alle omstændigheder være behov for en mere gennemsigtig struktur, så der er klarhed over, hvad statens tilskud anvendes til.

Samtidig kan DSB's fremtid ikke vurderes uafhængigt af spørgsmålet om hvem der sikrer den nødvendige koordination i den danske jernbanesektor på længere sigt. Hvordan sikrer man, at dette hensyn tilgodeses i organiseringen af den fremtidige danske jernbanesektor? Og hvilken betydning har den direkte kundekontakt når der skal tænkes på tværs og i helheder? Hvordan sikrer man udvikling og fastholdelse af den nødvendige kompetence i sektoren?

7.2. Offentlige myndigheder

Transportministeriet vil undersøge, hvordan de statslige myndigheder, herunder Trafikstyrelsen og Banedanmark, indrettes bedst muligt til at understøtte målet om en øget kundeorientering, vækst og konkurrence. Arbejdsdelingen skal afklares, og de enkelte institutioners organisering skal vurderes.

Det skal afklares hvilke opgaver de statslige myndigheder skal løse, og i hvilket omfang krav fra EU får betydning for organiseringen af de statslige myndigheder.

Det er samtidig vigtigt at alle offentlige myndigheder og selskaber samarbejder om at udvikle den kollektive trafik med kunden i centrum. Dette gælder ikke mindst i hovedstadsområdet, hvor mange forskellige aktører er involveret.

EU reglerne påbyder, at der etableres et tilsynsorgan, som skal overvåge virksomhedernes adgang til jernbanemarkedet og udviklingen på dette. Et sådant organ vil kunne medvirke til at sikre fair konkurrence, når en operatør skal anvende infrastrukturen eller aktiver ejet af en anden operatør. Der planlægges etableret et jernbanenævn til formålet.

8. Jernbanens ydre rammevilkår



Kørselsafgifter sigter på at forbedre fremkommeligheden på tæt befærdede veje og at hjælpe miljøet. Som en afledt effekt forbedres konkurrenceforholdet for den kollektive trafik.

Togtrafikken udgør en integreret del af samfundets samlede trafikforsyning, og udvikling af jernbanen kan ikke ses isoleret. Den øgede vægt på banetrafikken må ses som en del af bestræbelserne på at sikre tilstrækkelig mobilitet i en verden præget af stigende trængsel og miljømæssige udfordringer.

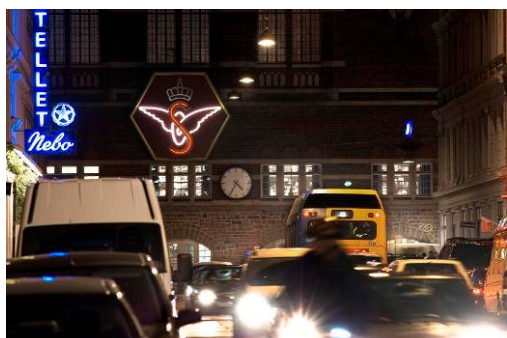
Togtrafikken har positive effekter på det omgivende samfund, som ikke fuldt ud afspejler sig gennem den enkelte forbrugers betalingsvillighed. Der vil altid være behov for samfundsengagement under en eller anden form, og kombinationen af samfundshensyn med en kommerciel tilgang til betjening af kunderne er en vigtig indgangsvinkel. Det

skal overvejes, hvordan sådanne hensyn kan indpasses i kontraktkravene.

Indførelse af *kørselsafgifter* for vejtrafikken kan give et vigtigt fingerpeg om hvor der skal satses på udvikling af togtrafikken, og specielt i afgiftsmodeller med en passende differentieret indretning, som afspejler trængslen på vejnettet. Kørselsafgifterne vil i sig selv medføre en øget efterspørgsel efter banetransport de steder og på de tidspunkter, hvor der er behov for alternativ mobilitet, og derved automatisk sende et signal til jernbanevirksomhederne og trafikindkøberen.

Det er vigtigt, at togtrafikken kan indfri de forventninger der stilles af nye kunder på grund af den ændrede afgiftsstruktur på vejene. Den bedre konkurrencesituation for togtrafikken vil medføre bedre indtjeningsmuligheder. Den vil på den anden side også stille krav om anskaffelse af mere materiel til flere og større tog på tidspunkter med stor efterspørgsel samt at der skabes endnu bedre tilgængelighed på stationerne.

Det er en forudsætning for kørselsafgifterne, at bilisterne kan tilbydes et reelt kvalitetsalternativ i form af god kollektiv trafik.



Bus og tog udgør tilsammen det kollektive trafikssystem der skal fungere som en enhed for brugerne og i et samvirke med de individuelle transportformer.

Det skal analyseres, hvor der vil opstå øget pres på kapaciteten i togene, på stationer, parkeringspladser mv for at afdække, hvor der skal sættes ind.

Også for banegodstransporten forbedres konkurrencesituationen ved indførelse af grønne kørselsafgifter for lastbiler, som tilmed forudsættes introduceret på et tidligere tidspunkt end kørselsafgifterne for personbiler. Effekterne skal analyseres med henblik på vurdering af behovet for tilpasning af spor, anlæg, terminaler og andre forhold, som vil kunne indfri forventningerne til banegodstransporten i den ændrede konkurrencesituation.

Samspillet med den øvrige del af den kollektive trafik er også central. Busserne fungerer blandt andet som et tilbringertransport til jernbanen og omvendt, og der er væsentlig at se på, hvordan dette samspil kan udvikles til fordel for en styrkelse af sammenhængen i det kollektive trafiksystem. Det handler bl.a. om at udnytte de nye teknologiske muligheder.

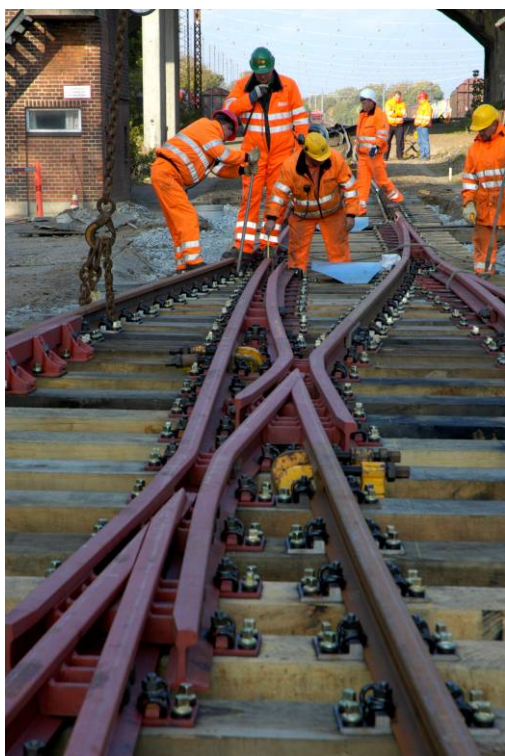
Der er behov for at undersøge, hvordan man konkret kan forankre opgaven med at sikre samspillet i det daglige, herunder f. eks. kommunikationen i forhold til kunderne om rejsetider, forsinkelser mm. på tværs af transportmidlerne.

9. Kommende beslutninger

9.1. Strategien for jernbanens fremtidige organisering

Målet er at den kollektive trafik og især togtrafikken skal opfange største delen af den fremtidige trafikvækst gennem øget kapacitet på banenettet og en bedre organisering af sektoren.

Jernbanens organisering skal udvikles. Der skal mange flere passagerer i den kollektive trafik. Det kræver at alle de forskellige virkemidler tænkes sammen.



Anlægsaktiviteterne på jernbaneområdet vil blive meget omfattende i de kommende årti. Projekterne giver store forbedringer, men på de berørte strækninger vil togtrafikken også mærke en byggeperiode.

Med udgangspunkt i de problemstillinger og sigtelinier, der er præsenteret i dette oplæg, igangsættes arbejdet med en samlet strategi for jernbanens fremtidige organisering. Regeringen vil fremlægge sin strategi for jernbanens fremtidige organisering i efteråret 2010.

Sigtet er at formulere og konkretisere en samlet plan for udvikling af jernbanen, der styrker kundeorienteringen og øger togtrafikken's markedsandel. Planen skal anvise den optimale anvendelse af de mulige styringsinstrumenter og virkemidler af teknisk, økonomisk og organisatorisk art herunder konkurrenceudsættelse. Det er afgørende, at der opstilles et solidt beslutningsgrundlag.

Analysen skal vurdere effekter og lovgivningsmæssige forudsætninger og danne grundlag for en samlet plan for udviklingen af jernbanen, der fremlægges i forbindelse med en redegørelse til Folketinget i efteråret 2010. Som led i arbejdet vil der i foråret 2010 blive afholdt en konference om de centrale udfordringer og muligheder på jernbaneområdet.

Indsatsområder i jernbanestrategien

1. Investeringer i banenettet, som styrker de fremtidige trafiktilbud
2. Kontrakter med jernbanevirksomhederne, der sikrer kundeorientering
3. Konkurrence, der fremmer effektive og innovative trafikløsninger
4. Indretning og organisering af tog, stationer og billetsystemer mv., som understøtter kundebetjening og service samt mulighed for fair konkurrence
5. Bedre regler for anvendelse af banenettet, der understøtter de overordnede mål
6. Organisering af virksomheder og myndigheder, som forenkler ejerforholdene og giver det rette samspil og incitament til at opnå flere passagerer
7. Velafbalancerede ydre rammevilkår for togtrafikken, herunder kørselsafgifter.

9.2. Beslutninger i efteråret 2009

Regeringen lægger i de politiske forhandlinger i efteråret 2009 op til valg af løsningsmodel for baneudbygningen mellem København og Ringsted som efterårets vigtigste beslutning på jernbaneområdet.

En ny jernbane mellem København og Ringsted vil definere fremtiden for jernbanen i Danmark. Den vil give en væsentlig større kapacitet og vil være nødvendig, hvis jernbanen skal yde et mærkbart bidrag til udviklingen af den samlede mobilitet i Danmark og transport af gods i international trafik. Banen vil være en fordel uanset hvordan man tilrettelægger ansvaret for den fremtidige togtrafik, men gennem den øgende kapacitet understøttes også mulighederne for en mere konkurrenceorienteret tilrettelæggelse af togtrafikken. En ny bane må forventes at virke som en katalysator for en videre udvikling og modernisering af jernbanen i Danmark, og i et større perspektiv også jernbaneforbindelserne mellem Skandinavien og Kontinentet.

Der skal i efteråret også tages endelig stilling til moderniseringen af Nordvestbanen Roskilde – Holbæk, herunder anlæg af dobbeltspor Lejre – Vipperød, samt etablering af dobbeltspor i Sønderjylland mellem Vojens og Vamdrup.

Regeringen vil i efterårets forhandlinger lægge op til at åbne togtrafikken på strækningen Fredericia-Odense-Svendborg samt Roskilde-Køge-Næstved for konkurrence gennem udbud af den offentlige servicetrafik. I forlængelse af udbuddet af togtrafikken på Kystbanen og den danske del af togtrafikken over Øresund samt genudbuddet af trafikken på de midt og vestjyske banestrækninger fra 2010 realiseres udbudsmålsætningen i Trafikaftalen fra 2003 og mere til.

Regeringen vil fremsætte lovforslag om etablering af et jernbanenævn, der skal overvåge virksomhedernes adgang til jernbanemarkedet og udviklingen på dette.

