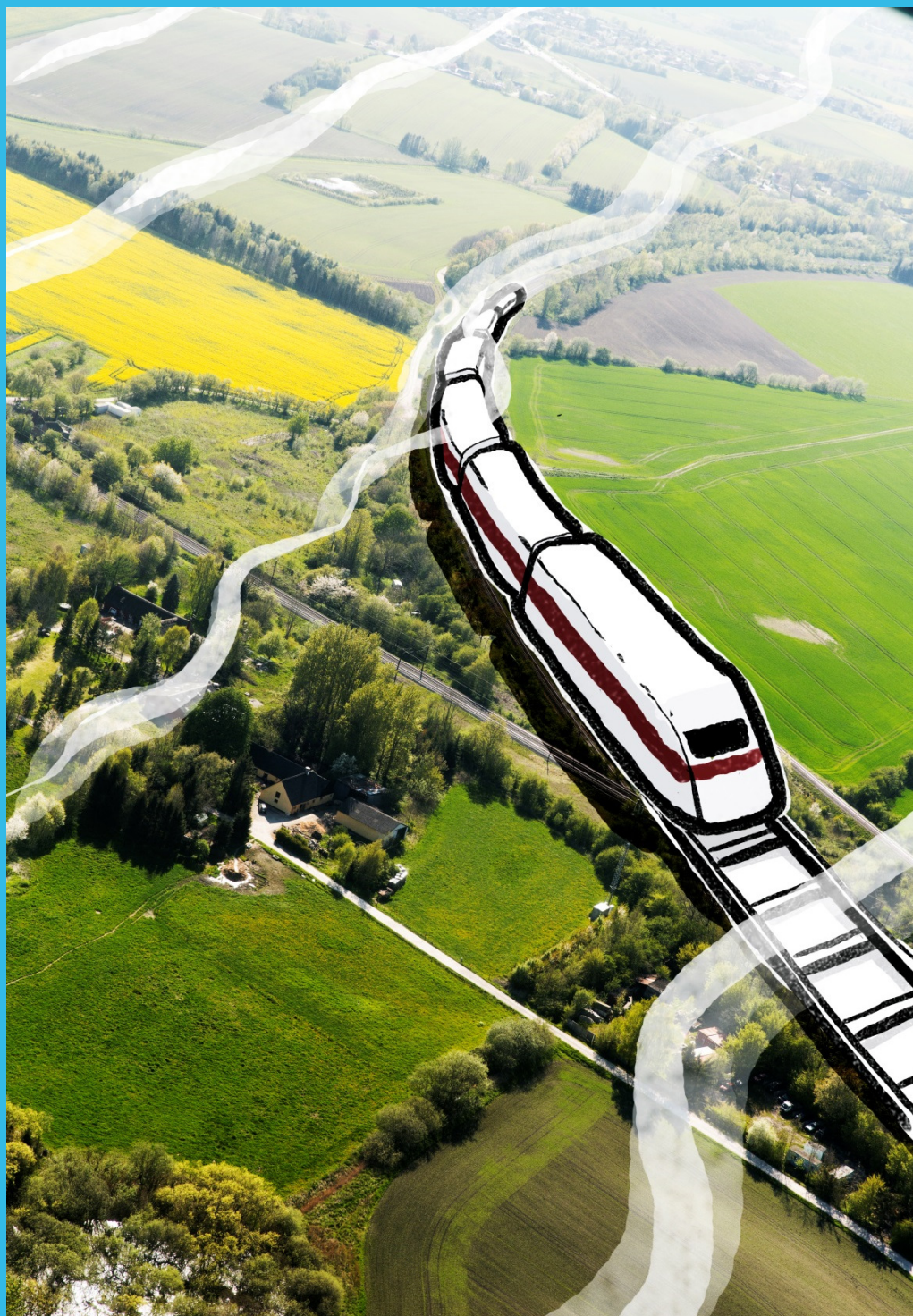


En fremtidssikret jernbane

Debatoplæg – juni 2017



En fremtidssikret jernbane

En fremtidssikret jernbane

Udgivet af: Transport-, Bygnings- og Boligministeriet
Frederiksholms Kanal 27F
1220 København K

Udarbejdet af: Transport-, Bygnings- og Boligministeriet
ISBN netudgave: 978-87-93292-27-7
Forsideill.: Ulrik Jantzen/Henrik Exler
Fotos:
s. 9: Sund&Bælt
s. 11: Trond Strandsberg - Eget arbejde, CC BY-SA 3.0,
<https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=7374474>
s. 13: Peter Elmholt
s. 15: Ulrik Jantzen
s. 16: Ulrik Jantzen
s. 17: Jens Hasse/Chili Foto
s. 23: Ulrik Jantzen
s. 25: Ulrik Jantzen
s. 26: René Strandbygaard

Indhold

1.	Indledning.....	7
2.	Jernbanens udfordringer	9
2.1.	Togtrafikkens alt for høje omkostninger hæmmer dens vækstmuligheder	9
2.2.	Høje omkostninger betyder høje billetpriser.....	9
2.3.	Detailstyring bidrager til højere omkostninger	10
2.4.	Kvaliteten af togtrafikken er dalende og er materiellet er ikke tidssvarende.....	12
3.	Analyser af den fremtidige organisering af jernbanen.....	13
3.1.	Sektoranalyse af jernbanen	13
3.1.1.	Byggesten i en billigere og mere kundeorienteret jernbanesektor.....	14
3.1.2.	Scenarierne for den fremtidige jernbanesektor	16
3.2.	Forberedelse af anskaffelse af nye el-tog.....	22
4.	Regeringens målsætning for en fremtidssikret jernbane.....	25

1. Indledning

Regeringen ønsker en jernbane, som også i fremtiden i væsentlig grad kan bidrage til at dække danskernes transportbehov. Jernbanen skal levere hurtig og pålidelig transport til rimelige priser mellem landsdelene. Den skal bidrage til at sikre mobiliteten i større byer, hvor der er trængsel på vejene. Og den skal tilbyde transport også i mindre befolkede områder.

For at jernbanen kan opfylde disse forskelligartede transportbehov i en fremtid, der bl.a. er præget af nye teknologier og krav til mobilitet, er der behov for at modernisere jernbanens organisering. En øget markedsorientering af togtrafikken og en markant udvidelse af brugen af udbud er et væsentligt element i denne modernisering – både af hensyn til samfundet og af hensyn til togpassagererne. Derigennem får danskerne en *fremtidssikret jernbane*.

Der investeres i disse år massivt i jernbaneinfrastruktur. Der anlægges en ny bane mellem København og Ringsted, investeres i et helt nyt signalsystem, ligesom der arbejdes på at elektrificere den resterende del af hovedbanenet og de sjællandske regionalbaner. Disse milliard-investeringer skal komme flest mulige danskere til gavn. Det kræver, at danskerne også i fremtiden ønsker at bruge toget.

Men togpassagererne kommer ikke af sig selv. Man vælger kun toget, hvis det er hurtigt, kører til tiden og tilbyder en rejse til rimelige priser. På disse punkter har den danske jernbanesektor anno 2017 fortsat et væsentligt udviklingspotential. Derfor skal der ses på en modernisering af jernbanesektorens organisering.

En omorganisering af jernbanesektoren er naturligvis ikke et mirakelmiddel, som i sig selv løser alle jernbanens udfordringer. Men en omorganisering med et klart mål kan hjælpe med på vejen.

Jernbanens akilleshæl er, at den har for høje omkostninger. Det er et problem både for togpassagererne og for samfundet. Fokus for en omorganisering skal derfor være at finde en måde at organisere sig på, som giver en økonomisk sundere jernbanetrafik. Det kræver, at der både ses på omkostnings- og indtægtssiden. En fremtidssikret jernbane er således også en jernbane, der er betydelig mere effektiv end i dag. Markedsorientering og udbud er blandt de oplagte redskaber i opnåelsen af en højere økonomisk effektivitet.

En række midler står til vores rådighed: Markant mere konkurrence om at udføre togtrafikken, opgør med utidssvarende styringsregimer, et større fokus på at køre tog dér hvor kunderne rent faktisk har brug for det, ny teknologi samt en fornyelse og forenkling af den danske togflåde.

På baggrund af nærværende debatoplæg – samt de bagvedliggende grundige analyser – vil regeringen invitere alle Folketingets partier til forhandlinger om en langsigtet plan for den danske jernbanesektors udvikling.

2. Jernbanens udfordringer

2.1. Togtrafikkens alt for høje omkostninger hæmmer dens vækstmuligheder

I dagens Danmark bliver udgifterne til togtrafikken dels dækket af kunderne, som i gennemsnit betaler ca. 57 procent af omkostningerne, og dels af staten, som betaler de resterende 43 procent. Hertil kommer de betydelige omkostninger til drift og vedligehold af jernbaneinfrastrukturen, som staten finansierer.

Målt i kroner og øre er der tale om betydelige udgifter, da togtrafik grundlæggende er dyr. De statslige udgifter til togtrafikken ligger på omkring 4,3 mia. kr. om året. Det betyder, at staten i gennemsnit bidrager med omkring 65 øre for hver kilometer en passager rejser med toget. For staten – og dermed de danske skatteborgere – er det ikke en holdbar økonomisk situation, hvis det koster penge at få flere til at tage toget.

Den udvikling ønsker regeringen at vende med en omorganisering af jernbanesektoren. Udfordringen bliver ikke mindre i en fremtid, hvor mobiliteten og teknologien inden for andre transportformer udvikler sig hastigt. Hvis jernbanen skal være et fremtidssikret transportmiddel, er det derfor nødvendigt at reducere omkostningerne mærkbart og øge fokus på passagerernes behov.

En ny, mere effektiv jernbanesektor skal *både* være til gavn for samfundet og skatteborgerne *og* til gavn for de mange, der bruger toget.

2.2. Høje omkostninger betyder høje billetpriser

Togtrafikkens høje omkostninger er som nævnt ikke kun et problem for samfundet. I mindst lige så høj grad er det et problem for togpassagererne. Selv om staten betaler for en stor del af togtrafikken, smitter de høje omkostninger også af på tilsvarende høje billetpriser.

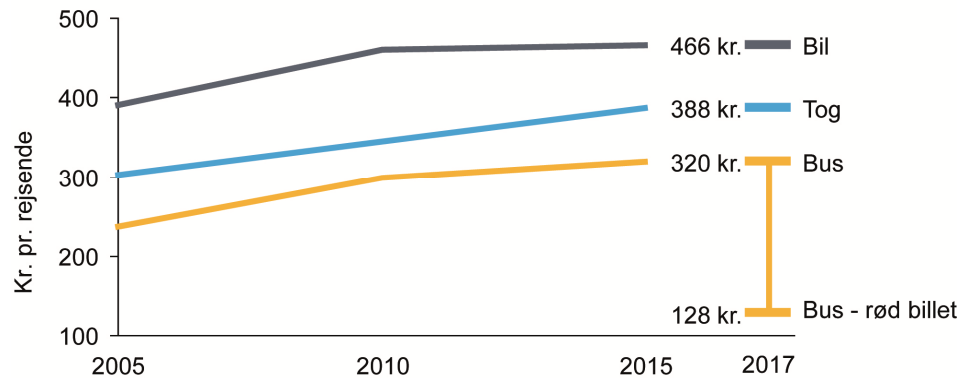


Toget har – især på de længere rejser over Storebælt – de senere år tabt konkurrencekraft til både biltrafikken og fjernbusserne.

Prisen for at tage toget har været stigende. Toget har dermed – især på de længere rejser over Storebælt – de senere år tabt konkurrencekraft til både biltrafikken og fjernbusserne, hvor der ikke har været den samme prisudvik-

ling. Dette forhold – som er illustreret i figur 2.1 – udgør en alvorlig udfordring for togtrafikken.

Figur 2.1 |



Note: Bil baseret alene på brændstofomkostninger og broafgift (samkørselsfaktor 1,22, brændstof-forbrug: 8 l/100 km, benzinpris: 11,0 kr./l). Der findes i tillæg til de viste billetpriser mange rabatordninger (f.eks. orange-billetter), hvorfor de indbyrdes priser mellem bus og tog varierer afhængig af tidspunkt, måden og tidspunktet man køber billetten på.

Kilde: Sektoranalyse for jernbanen

2.3. Detailstyring bidrager til højere omkostninger

I dag er togtrafikken detaljeret fastlagt i dels en forhandlet kontrakt mellem staten og DSB og dels i forbindelse med udbud af trafikken i Midt- og Vestjylland. Der er tale om en tilgang, hvor samme styringskoncept stort set anvendes over alt.

På jernbanestrækninger, hvor togtrafikken ikke vil kunne komme til at hvile i sig selv økonomisk, er det nødvendigt, at staten fastsætter forholdsvis præcise kontraktkrav til trafikken som en "offentlig service", hvis et acceptabelt minimumsniveau skal opretholdes. Men for økonomisk sund trafik, hvor et acceptabelt trafikniveau giver overskud, bliver en detaljeret styring en spændetrøje for jernbanens udvikling, som er medvirkende til at fastholde et højt omkostningsniveau. Det er især en udfordring for fjerntrafikken mellem landsdelene.

Gennem den detaljerede kontraktstyring har vi – bl.a. af historiske årsager – fået fastlagt en togtrafik i Danmark, der er karakteriseret ved en meget høj produktion af togkilometer i forhold til både størrelsen af banenettet, dets fysiske kapacitet og befolkningens størrelse.

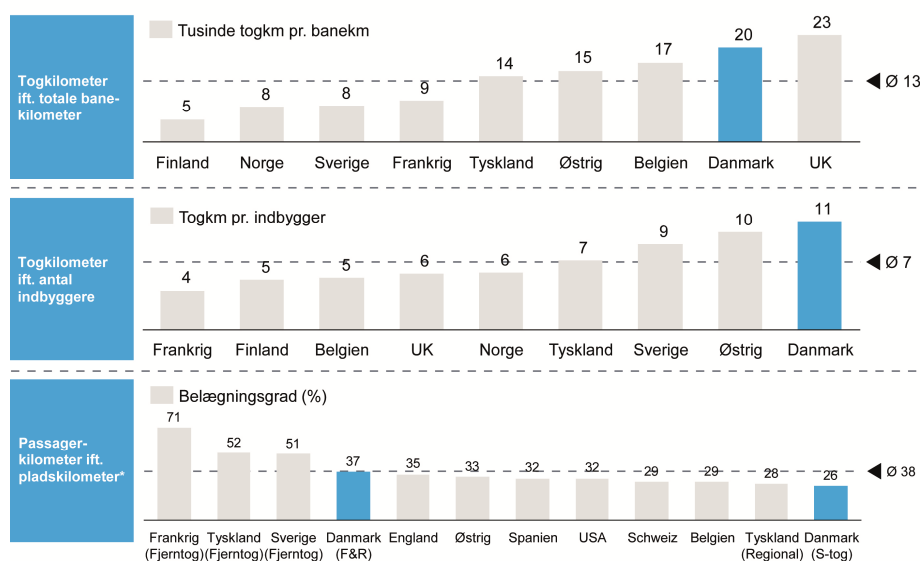


Når vi kan finde eksempler på tog, hvor der på enkelte stationer i gennemsnit stiger under én passager på toget pr. afgang, er der god grund til at spørge, om vi har fået fastsat urimelige høje krav til betjeningen af nogle strækninger og stationer.

Der er således tegn på, at der har været for stort fokus på at køre flest mulige tog, mens der ikke har været tilstrækkelig fokus på passagerne og deres faktiske transportbehov. Når vi kan finde eksempler på tog, hvor der på enkelte stationer i gennemsnit stiger under én passager på toget pr. afgang, er der god grund til at spørge, om vi har fået fastsat urimelige høje krav til betjeningen af nogle strækninger og stationer, og om vi dermed bruger samfundets ressourcer bedst muligt.

Også når vi sammenligner os med andre europæiske lande, har vi en meget omfattende betjening i Danmark. Men den er også dyr!

Figur 2.2 |



* Belægningsgrader er i figuren angivet for de lande, hvor selskaberne, som data er indsamlet for, primært er ansvarlig for togdriften

Kilde: Sektoranalyse for jernbanen

Figur 2.2 illustrerer, at der i Danmark kører mange tog både i forhold til størrelsen af banenettet og i forhold til befolkningens størrelse. Resultatet er, at der sidder få passagerer i togene. Også i fjerntogene, som man umiddelbart kunne tro er godt benyttede, ligger belægningsgraden væsentligt under Frankrig, Sverige og Tyskland. Når der kører dyre tog rundt med meget lav belægning, er det ikke en god anvendelse af samfundets ressourcer.

Det er på tide at spørge, om det er den rigtige vej at fortsætte. Eller om vi i stedet burde modernisere styringsregimet for den økonomisk sunde trafik mellem landsdelene, så vi ikke styrer alt gennem detaljerede kontrakter, men i højere grad lader det være op til forholdet mellem kunderne og togooperatøren at afgøre, f.eks. om der skal køre lidt færre afgang mod at billetpriserne til gengæld bliver lavere.

2.4. Kvaliteten af togtrafikken er dalende og er materiellet er ikke tidssvarende

Den danske togtrafik betjenes i dag med en blandet flåde af forholdsvis gamle tog. Som følge af den ulykkelige beslutning om at stoppe elektrificeringen af det danske jernbanenet i 1999 er vi i europæisk perspektiv i dag afhængige af specialproducerede dieseltog. Det har ledt til med indkøbet af IC4, hvilket passagerne lider under i dag. I bredere forstand er den gamle og blandede dieselflåde også medvirkende til, at togtrafikken i dag er for dyr, lige som det bidrager til en dårlig punktlighed.

DSB har gennem en længere periode ikke kunnet leve op til minimumskravet til punktlighed i kontrakten med staten. Den passageroplevede punktlighed er fra 2014 til 2016 faldet fra 82,6 procent til 74,0 procent.¹



Kun når passagerne oplever, at jernbanen bringer dem sikkert, hurtigt og punktligt frem til deres bestemmelsessted, fremstår jernbanen som et attraktivt transporttilbud.

Kun når passagerne oplever, at jernbanen bringer dem sikkert, hurtigt og punktligt frem til deres bestemmelsessted, fremstår jernbanen som et attraktivt transporttilbud.

Det betyder, at alt for mange passagerer får en dårlig oplevelse af togtrafikken og derfor vælger den fra. Det er vigtigt for jernbanen, at passagerenes forventning til punktlighed indfries, hvis jernbanen skal være et konkurrencedygtigt produkt i fremtiden.

Den mest presserende udfordring for jernbanetrafikken i Danmark er, at den nuværende materielflåde står overfor at skulle udskiftes. IC3- og IR4-togene, som i dag udgør rygraden i DSB's trafik, er gamle og skal om forholdsvis få år udrangeres. Endvidere har det vist sig, at IC4 aldrig kommer til at udfylde den tiltænkte rolle i jernbanetrafikken.

Jernbanens udfordringer på kvalitet, omkostninger og service skal imødegås, hvis jernbanen skal fremtidssikres. Der er gennemført en række analyser, som hver især giver input til jernbanesektorens fremtidige udviklingsvej.

¹ Sektoranalyse for jernbanen

3. Analyser af den fremtidige organisering af jernbanen

Der er gennemført to store analyser med perspektiver for den fremtidige organisering af jernbanen:

1. Sektoranalyse af togtrafikken, stationsområdet og DSB's organisering
2. Analyse af anskaffelse af nye el-tog

Med disse analyser er der etableret et fagligt grundlag for at træffe beslutning om jernbanens fremtidige udvikling og organisering. Overordnet trækker analyserne på følgende fem virkemidler, som også er omdrejningspunktet for regeringens ønsker til en fremtidssikret jernbane:

- *Konkurrence*: Muligheden for mere konkurrence om at udføre togtrafikken
- *Materielinvesteringer*: Fornyelse og forenkling af den danske togflåde
- *Effektivisering*: Bedre tilrettelæggelse af togdriften og en mere effektiv udnyttelse af arbejdskraften
- *Deregulering*: Modernisering, forenkling og deregulering af styringsregimer
- *Kundeorientering*: Mere kundeorientering af togproduktet

En væsentlig og generel pointe på tværs af disse analyser er, at effektivitet og kundeorientering ikke er hinandens modsætninger. Tværtimod er det kun gennem en mere effektiv jernbanesektor, man kan sikre en kundeorienteret togtrafik. Det er ikke en holdbar situation, hvis en fornyet jernbanesektor blot koster staten endnu flere penge. Det er gennem effektivitet og lave enhedsomkostninger, man skaffer råderum til at indkøbe moderne el-tog, og det er samme effektivitet, der giver grundlag for at tilbyde togrejser til rimelige priser.

3.1. Sektoranalyse af jernbanen

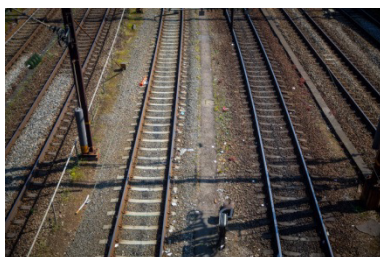
Omdrejningspunktet for den fremtidige jernbanepolitik er en grundig analyse udført af et konsulentteam fra McKinsey & Company og Struensee & Co. Analysen afdækker en række forskellige scenarier for den fremtidige organisering af den danske jernbanesektor. Analysen beskriver både scenarier, som kan karakteriseres som en videreudvikling af den nuværende organisering med DSB som hovedaktør og scenarier, hvor man i langt højere grad udbyder togtrafikken.

Analysen beskriver desuden de økonomiske og styringsmæssige konsekvenser ved at lade sektoren udvikle sig i forskellige retninger i de kommende 10-15 år.

1. En sundere økonomi er realistisk

3.1.1. Byggesten i en billigere og mere kundeorienteret jernbanesektor

Det er med analyserne dokumenteret, at der er et betydeligt rum for at jernbanetrafikken kan drives mere effektivt. Analysen viser, at effektiviseringer kan opnås enten gennem konkurrenceudsættelse eller øget omkostningsfokus i DSB. Det er dog gennem udbud og markedsorientering af togtrafikken, man får de største effektiviseringsgevinster. Analysen viser, at togtrafikken også på længere sigt vil have behov for et vist tilskud fra staten – særligt hvis trafikken ikke konkurrenceudsættes.



Effektiviseringer kan opnås enten gennem konkurrenceudsættelse eller øget omkostningsfokus i DSB. Det er dog gennem udbud og markedsorientering af togtrafikken, man får de største effektiviseringsgevinster.

Det er imidlertid forbundet med en række forudsætninger og risici, hvis de potentielle effektiviseringer skal realiseres. I DSB scenarier, hvor den nuværende organisering med DSB bevares, er der en risiko for, at det manglende konkurrencepres gør, at gevinsterne ikke realiseres, ligesom der også kræves en vedblivende politisk opbakning til f.eks. øget brug af enmandsbetjening, et opgør med utidssvarende arbejdsmarkedsforhold mv. I udbudsscenarierne vil det primært være op til markedet at realisere effektiviseringerne. Det totale effektiviseringspotentiale er større i forbindelse med udbud, hvor selv en delvis realisering af effektiviseringspotentialet vil kunne være større end en fortsat effektivisering af DSB.

Tabel 3.1 | Økonomiforbedringer (mia. kr. årligt)

	2015	Basis 2030*	Udbudsscenarier 2030	DSB scenarier 2030
Statens betaling til togtrafik	4,3	2,8	1,6 - 0,3	2,2 - 1,1

*"Basis 2030" beskriver sektorens økonomi i 2030, hvor der alene medtages økonomiforbedringer som følge af allerede planlagte effektiviseringstiltag, investering i nyt el-materiel og forventet passagervækst

En sundere økonomi kommer både fra tiltag, der direkte retter sig mod at tiltrække flere passagerer og derigennem øger indtægterne, og fra tiltag, der fokuserer på at reducere omkostningerne. Da jernbanetrafik grundlæggende er omkostningstung, fås de største effekter ved at sætte ind på omkostningssiden. Analyserne viser således – på tværs af scenarierne – at for hver 100 kr., togtrafikkens økonomi forbedres med, kommer ca. 70-85 kr. fra omkostningsreducerende tiltag. De resterende ca. 15-30 kr. kommer fra tiltag, der øger indtægterne.

Der er et betydeligt potentiale – både på omkostnings- og indtægtssiden – at deregulere jernbanesektoren. Der er positive effekter for både økonomien og for passagerne ved, at der bliver en mindre detaljeret politisk styring af jernbanesektoren.

2. Deregulering og markedsorientering giver flere passagerer og større indtægter

En friere og mere markedsorienteret prissætning, som det kendes fra flyselskaberne, vil åbne for øget brug af prisdifferentiering med flere billige billetter, men selvfølgelig også prisstigninger f.eks. på de mest benyttede afgang. Det er beregnet, at en sådan mere markedsorienteret prissætning – uden at gennemsnitsprisen ændres i forhold til i dag – vil kunne øge passagertallet med 10 procent og indtægterne med 200-450 mio. kr. årligt.

Hvis der samtidig gives friere rammer til at indstille de mindst benyttede togafgange, som typisk kører i de sene aftentimer, og i stedet fokusere på at køre tog, dér hvor der er passagerefterspørgsel, kan de statslige udgifter yderligere reduceres med 2-300 mio. kr. om året. Disse penge kan også bidrage til billigere billetter.

En ensartet, moderne flåde af eltog bidrager i væsentlig grad til, at omkostningerne i den fremtidige togtrafik kan reduceres markant. Logikken er ganske enkel: Hvis man i stedet for som i dag at have mange forskellige togtyper, der hver især skal vedligeholdes på særligt indrettede værksteder og har egne reservedele, kan nøjes med færre togtyper, ligger der en markant besparelse. Det er konkret beregnet, at der ligger en besparelse på netto 700 mio. kr. i nutidsværdi ved i fremtiden at have en togtypen, som bruges i både fjern- og regionaltrafik frem for to forskellige togtyper.

3. Behov for en ensartet, moderne flåde af eltog



En ensartet, moderne flåde af eltog bidrager i væsentlig grad til, at omkostningerne i den fremtidige togtrafik kan reduceres markant.

DSB har fået i opdrag at udarbejde en plan for en sådan forenkling af den danske togflåde. Planen er afstemt efter Banedanmarks elektrificering af de resterende strækninger på fjernbanen og de sjællandske regionalbaner. Både af hensyn til økonomien og af hensyn til at få udskiftet gamle tog, må der ikke tabes tid i denne indkøbsplan. Den skal derfor fortsætte. I første omgang inden for rammerne af DSB, som etablerer et materielselskab. Materielselskabet kan efterfølgende udskilles af DSB, når jernbanesektoren omorganiseres med mere udbud.

En omorganisering af den danske jernbanesektor berører mange medarbejdere og er ikke noget, man uden videre gennemfører. Både af hensyn til de mange berørte medarbejdere og af hensyn til, at man rent faktisk får realiseret de økonomiske gevinster – til gavn for passagererne – er det vigtigt at holde sig til planen, når den er besluttet. Det vil sige, at hvis man først går i

4. En langsigtet plan, som bliver fulgt

gang med at udbyde den danske togtrafik, er det vigtigt, at man ikke skifter mening undervejs ved eksempelvis at stoppe udbudstakten.

Sektoranalysen har i den sammenhæng vist, at det har en kontant betydning at skifte kurs undervejs; usikkerhed om hvor den danske jernbanesektor er på vej hen, kan koste op til 400 mio. kr. om året.

3.1.2. Scenarierne for den fremtidige jernbanesektor

Sektoranalysen har gennemført konsekvensvurderinger af forskellige scenarier for den fremtidige organisering af jernbanen. Det fælles udgangspunkt for analysen er det trafikomfang og den geografiske udstrækning, som i dag er fastsat i kontrakterne med DSB og Arriva. Der er dog inden for rammerne af analysen rum for en vis omprioritering af trafikken, hvis der kan samlet set kan opnås en bedre betjening af passagerne eller en forbedret økonomi.

Det har altså været en forudsætning for analysearbejdet, at der kun i begrænset omfang er mulighed for, at der foretages reduktioner og tilpasninger i trafikken på strækninger eller tidspunkter, hvor der i dag er et trafikomfang, der ikke er en samfundsbegrundet rationale i at opretholde.



Analysen af stationsområdet viser, at der ikke gennem organisatoriske tiltag er væsentlige muligheder for at effektivisere og udvikle stationsdriften.

Som et selvstændigt element har sektoranalysen endvidere set på, om der er effektiviserings- og udviklingsmuligheder for de danske stationer. De overordnede konklusioner er, at der ikke gennem organisatoriske tiltag er væsentlige muligheder for at effektivisere og udvikle stationsdriften.

Analysen viser, at der er et mindre effektiviseringspotentiale ved at ændre ansvarsfordelingen på stationerne mellem DSB og Banedanmark, så driften samles i DSB. I udbudsscenarier vil DSB's ejerskab og driftsmæssige opgaver kunne lægges i en uafhængig virksomhed, som varetager samarbejdet med Banedanmark.

En mere effektiv jernbanesektor kan grundlæggende set opnås på to forskellige måder:

1. Gennem et effektivt drevet DSB, der har de nødvendige instrumenter til rådighed for sin effektivisering
2. Gennem en udbudsstrategi, hvor al DSB's nuværende trafik bliver udbudt.

Det betyder, at der potentielt kan være mange forskellige scenarier for, hvordan sektoren kan organiseres, men som grundlæggende er lagt an på enten en effektivisering af DSB og/eller en øget anvendelse af udbuds-

strumentet. Der er dog forskel på, hvor stort effektiviseringspotentialer er med de to tilgange. Der er et væsentligt større potentiale ved at øge omfanget af udbud markant.

Analysen opstiller seks scenarier, som på forskellig vis bygger på et effektivt drevet DSB og anvendelsen af udbud. For det enkelte scenarie er der en anbefaling til organisatorisk opbygning med ansvar i sektoren, styring af kontraktstrukturer, friheder i prissætning, deltagelse i fælles kundevedt systemer samt modeller for materielanskaffelse og vedligehold. Det enkelte scenarie udgør således hver en samlet helhedsløsning for organiseringen af jernbanen i Danmark.

Scenarierne adskiller sig ved, hvor tæt den politiske styring af trafikken er. Det har væsentlig betydning for DSB eller andre operatørers mulighed for at tilrettelægge trafik, serviceniveau, takststruktur mv. Scenarierne adskiller sig endvidere ved i hvor høj grad udbudsinstrumentet anvendes; altså hvor mange togoperatører, der i fremtiden vil være i den danske jernbanesektor. I oversigtsform kan scenarierne beskrives som i figur 3.1.

Figur 3.1 |

		Politisk styring		
		Tæt	Fri	
Organisation	Eneoperatør	A B	C	A DSB som i dag B Et samlet udbud C DSB på markedsvilkår
	Flere operatører	D E	F	D Udbudspakker E Udbudspakker med hovedstrækning F Markedsbaserede løsninger

Kilde: Sektoranalyse for jernbanen

Analysens scenarier bygger på en række forudsætninger, som er fælles for alle scenarierne. Det drejer sig om tiltag og forudsætninger, som forudsættes realiseret uafhængigt af hvilket scenarie, der måtte blive truffet beslutning om at gennemføre. Gennemførelse af de fælles forudsætninger beskrives i det følgende som 'basisscenariet'.

Det gælder blandt andet i basisscenariet, at der forventes en forbedring af økonomien som følge af den passagervækst, som især åbningen af den nye bane mellem København og Ringsted forventes at medføre. Ligeledes er der allerede i den nuværende kontrakt med DSB planlagt en række effektiviseringer. Det er også en forudsætning i alle scenarierne, at materielflåden udskiftes, og de positive driftsøkonomiske effekter ved en fremtidig homogen elektrisk materielflåde realiseres. En jernbanetrafik med få materieltyper er enklere og billigere at drive end en, hvor der anvendes mange forskellige tog.

Basisscenariet rummer en potentiel reduktion i tilskudsbehovet til togtrafikken på ca. 1,5 mia. kr. årligt fra 2030.

Hovedtrækkene for de 6 analyserede scenarier gennemgås i det følgende:

Scenarie A – DSB som i dag

I scenarie A videreføres den nuværende organisering, hvor DSB opererer på størstedelen af jernbanenettet under tæt politisk styring med en uændret kontraktform.

Scenariet indebærer dermed, at yderligere effektiviseringer af driften og fx øget brug af prisdifferentiering til at imødekomme efterspørgslen skal ske under de nuværende styringsmæssige rammer.

Der er et samlet potentiale på for en yderligere reduktion i tilskudsbehovet fra staten på 0,6-1,0 mia. kr. årligt i 2030 i forhold til basisscenariet. Scenarie A har dermed et samlet potentiale for at bringe det statslige tilskudsbehov ned på 1,8-2,2 mia. kr. i 2030. Den største reduktion i subsidiebehovet kommer fra omkostningsreduktioner, mens den passagervækst, som følger af scenariets specifikke karakteristika, bidrager med en reduktion på 7 procent.

Scenarie B – Ét stort udbud

I scenarie B konkurrenceudsættes DSB's nuværende trafik i ét samlet udbud. Krav til trafikomfang, service mv svarer til de krav, som i dag stilles til DSB i den forhandlede kontrakt mellem DSB og staten.

Scenarie B indebærer dermed, at DSB ophører med at være togoperatør. Den grundlæggende filosofi bag at udbyde hele DSB's trafik i et enkelt stort udbud er, at de driftsmæssige stordriftsfordele bibeholdes, samtidig med at konkurrenceudsættelsen forventes at medføre væsentligt lavere produktionsomkostninger.

Scenarie B har et samlet potentiale for at bringe det statslige tilskudsbehov ned på 0,9-1,6 mia. kr. i 2030. Den største reduktion i subsidiebehovet kommer fra omkostningsreduktioner, mens den passagervækst, som følger af scenariets specifikke karakteristika, bidrager med en reduktion på 11 procent.

Scenarie C – DSB på markedsvilkår

I scenarie C videreføres den nuværende organisering af DSB, men i forhold til scenarie A gives DSB frihed og opbakning til at gennemføre yderligere effektiviseringsinitiativer og øge det kommercielle fokus.

Det indebærer øget brug af prisdifferentiering og trafikreduktioner på mindre benyttede tidspunkter samt mulighed for at reducere omkostninger gennem bl.a. mere tidssvarende arbejdsvilkår i jernbanesektoren.

Den bagvedliggende filosofi for scenarie C er, at frihedsgraderne for DSB dækker både direkte og implicit politisk styring. Det betyder, at der ikke fra statsligt niveau er rum til at foretage løbende tilpasninger af trafik og service, men af dette alene overlades til DSB inden for rammerne af kontrakten med DSB.

Scenarie C har et samlet potentiale for at bringe det statslige tilskudsbehov ned på 1,0-1,6 mia. kr. i 2030. Den største reduktion i subsidiebehovet kommer fra omkostningsreduktioner, mens den passagervækst, som følger af scenariets specifikke karakteristika, bidrager med en reduktion på 14 procent.

I scenarie D udbydes hele den statsligt indkøbte trafik i 6 trafikpakker. Scenarie D bibeholder politisk styring af trafikomfang, servicekrav mv. svarende til de krav, der stilles i den nuværende forhandlede kontrakt mellem DSB og staten. Operatørerne har dermed ikke mulighed for løbende at tilpasse trafikken til efterspørgslen eller gøre større brug af fx prisdifferentiering end det forudsatte i scenarie A.

Scenarie D – udbudspakker

Den grundlæggende filosofi i scenariet er, at konkurrenceudsættelsen vil nedbringe omkostningerne for staten til at få udført den politisk ønskede trafik. Omvendt øger opdelingen i mange udbudspakker behovet for en tværgående koordinering for at levere det politisk specificerede serviceniveau, som er en forudsætning i scenariet.

Scenariet er inspireret af bussektoren, hvor Movia i Hovedstadsområdet har det overordnede ansvar for den kollektive trafik, mens selve driften udbydes. Der etableres i scenariet et selskab med ansvar for sektoren og udbud af togtrafikken. Selskabet vil eventuelt kunne baseres på de relevante dele af DSB's nuværende organisation.

Scenarie D har et samlet potentiale for at bringe det statslige tilskudsbehov ned på 1,4-1,9 mia. kr. i 2030. Den største reduktion i subsidiebehovet kommer fra omkostningsreduktioner, mens den passagervækst, som følger af scenariets specifikke karakteristika, bidrager med en reduktion på 7 procent.

I scenarie E udbydes den tilskudskrævende trafik i fem trafikpakker. Hovedstrækningen, som forventes at kunne drives med overskud, tildeles DSB. Hermed sikres det, at overskuddet forbliver i Danmark og kommer det danske samfund til gode. Scenariet indebærer, at DSB's togdrift udskilles i et selvstændigt selskab, mens ejerskab over materiel, stationer og værksteder placeres i et nyt statsligt selskab.

Scenarie E – udbudspakker med kommerciel hovedstrækning

Den grundlæggende filosofi bag scenarie E er, at tilskudskrævende trafik udbydes for at sikre en nærmere politisk defineret trafikomfang og krav til service, mens overskudsgivende strækninger drives kommercielt og dermed tildeles vide frihedsgrader til at agere kommercielt i forhold til at tilpasse trafikomfanget og anvende prisdifferentiering. Scenariet er inspireret af organiseringen i Sverige og Tyskland, hvor fjerntrafikken drives kommercielt.

I kontrakten med DSB fastsættes derfor alene nogle overordnede servicekrav med kommercielle frihedsgrader til øget brug af prisdifferentiering svarende til scenarie C. De fem resterende trafikpakker udbydes på nettokontrakter, men med øgede frihedsgrader sammenlignet med scenarie D i forhold til trafikomfang og takstniveau.

Scenarie E har et samlet potentiale for at bringe det statslige tilskudsbehov ned på 0,5-1,4 mia. kr. i 2030. Den største reduktion i subsidiebehovet kommer fra omkostningsreduktioner, mens den passagervækst, som følger af scenariets specifikke karakteristika, bidrager med en reduktion 12 procent.

Scenarie F – Markedsbaserede løsninger

I scenarie F gennemføres i videst muligt omfang markedsbaserede løsninger. Det indebærer, at operatørerne gives frihed til at tilpasse trafikomfang og takster i forhold til efterspørgslen.

Trafikken udbydes i pakker på nettokontrakter, hvor de ikke-kommercielt bæredygtige strækninger udbydes med et krav om minimumsbetjening med betaling per passagerkilometer. Denne omlægning af betalingsmekanismerne for den ikke-kommercielle trafik sigter på at øge operatørernes kundefokus, da operatørens indtægter bliver fuldt ud afhængige af, hvor mange passagerer, de kan tiltrække. De kommercielt bæredygtige strækninger udføres enten som fri trafik eller efter udbud, hvor operatørerne angiver, hvor meget de vil betale for at få adgang til strækningerne ligeledes med krav om minimumsbetjening.

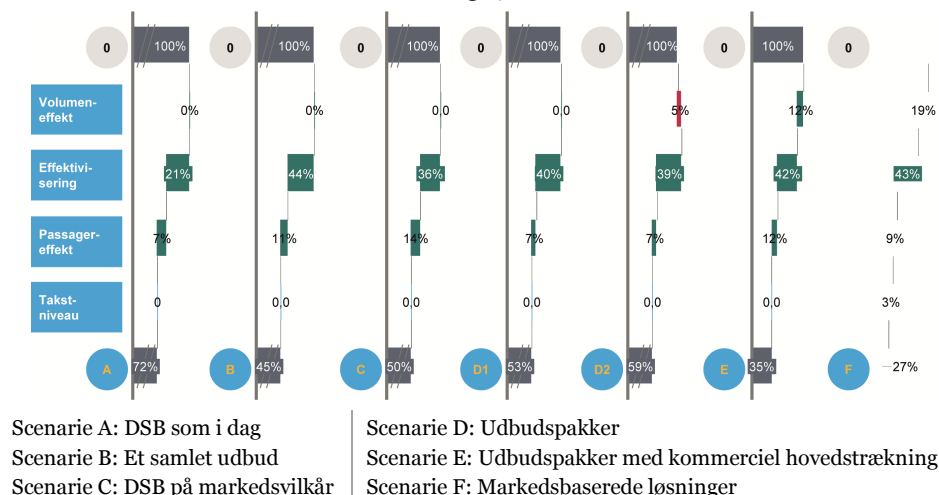
Filosofien i scenariet er, at operatørerne gives maksimale incitamenter til at tilrettelægge trafikken efter kundernes efterspørgsel.

Scenarie F har et samlet potentiale for at bringe det statslige tilskudsbehov ned på 0,3-1,2 mia. kr. i 2030. Den største reduktion i subsidiebehovet kommer fra omkostningsreduktioner, mens den passagervækst, som følger af scenariets specifikke karakteristika, bidrager med en reduktion på 9 procent.

Scenariernes potentielle reduktion i subsidiebehov

Det gælder for alle scenarierne, at størstedelen af reduktionen i det nødvendige subsidiebehov fra staten kommer fra en mere effektiv drift (i nedenstående figur anført som "effektivisering"). Der er imidlertid også et ikke ubetydeligt potentiale i at tiltrække flere passagerer gennem prisdifferentiering ("passagereffekt"), jf. figur 3.2.

Figur 3.2 | Subsidiereduktioner fordelt på de fire overordnede effekter (pct. af basisscenariets subsidiebehov i 2030)



Kilde: Sektoranalyse for jernbanen

Organiseringen af jernbanesektoren i scenarierne

Alle scenarier – bortset fra scenarie A og til dels scenarie C, hvor den nuværende organisering videreføres uændret – vil betyde en stor ændring af jernbanesektoren, jf. figur 3.3 fra sektoranalysen.

Figur 3.3 |

		Scenarier					
		A	B	C	D	E	F
Roler	Jernbane autoritet	TBST	TBST	TBST	TBST	TBST	TBST
	Traffikkøber	TBM	TBM	TBM	SOV	Jernbane-styrelse	Jernbane-styrelse
	"Integrator"	DSB som i dag	Operator	DSB som i dag	SOV	Operator	Operator ¹
	Trafikstyring	Banedanmark	Banedanmark	Banedanmark	Banedanmark	Banedanmark	Banedanmark
	Ejerskab over tog	DSB som i dag	SOV	DSB som i dag	SOV	SOV	SOV ⁵
	Ejerskab over værksteder	DSB som i dag	SOV	DSB som i dag	SOV	SOV	SOV
	Ejerskab over stationer	DSB som i dag	SOV ²	DSB som i dag	SOV	SOV	SOV
Styring	Udbuds-strategi	Udbud af MVJ Øvrig tildelt	Udbud i to pakker	Udbud af MVJ Øvrig tildelt	Udbud i trafikpakker	Udbud i trafikpakker	Udbud med pass.tilskud + fri trafik
	Kontrakt-struktur	Netto-kontrakter	Netto-kontrakter	Netto-kontrakter	Brutto-kontrakter ³	Netto-kontrakter	Nettokontrakt m. pass.tilskud /fri trafik
	Vedligehold	Outsourcing af FT ⁴	Outsourcing af FT ⁴	Outsourcing af FT ⁴	Outsourcing af FT ⁴	Outsourcing af FT ⁴	Frit valg for operatører
	Takst-regulering	Gns. loft pba. standard-billetter	Gns. loft pba. standard-billetter	Gns.loft pba. alle billetter	Gns.loft pba. standard-billetter	Gns.loft pba. alle billetter	Evt. fjernelse af takststyring
	Salgskanaler	Obligatorisk deltagelse	Obligatorisk deltagelse	Frivillig deltagelse	Obligatorisk deltagelse	Obligatorisk deltagelse	Frivillig deltagelse

Scenarie A: DSB som i dag

Scenarie B: Et samlet udbud

Scenarie C: DSB på markedsvilkår

Scenarie D: Udbudspakker

Scenarie E: Udbudspakker med kommerciel hovedstrækning

Scenarie F: Markedsbaserede løsninger

Kilde: Sektoranalyse for jernbanen

En meget væsentlig del af arbejdet med sektoranalysen har dermed været at belyse, hvordan jernbanesektoren i praksis skal gennemføre omstillingen til en ny organisering af sektoren. Et centralt spørgsmål i den forbindelse er DSB's fremtidige rolle, hvor DSB i de mere markedsorienterede scenarier enten skal overgå til en ny rolle eller afvikles helt eller delvist.

DSB har derfor parallelt med sektoranalysen foretaget en organisationsanalyse, hvor DSB har opstillet modeller for, hvordan DSB's aktiviteter skal organiseres i hvert af de seks scenarier. Endeligt har DSB analyseret, hvordan transitionen af DSB's organisation i hvert scenarie skal planlægges og eksekveres.



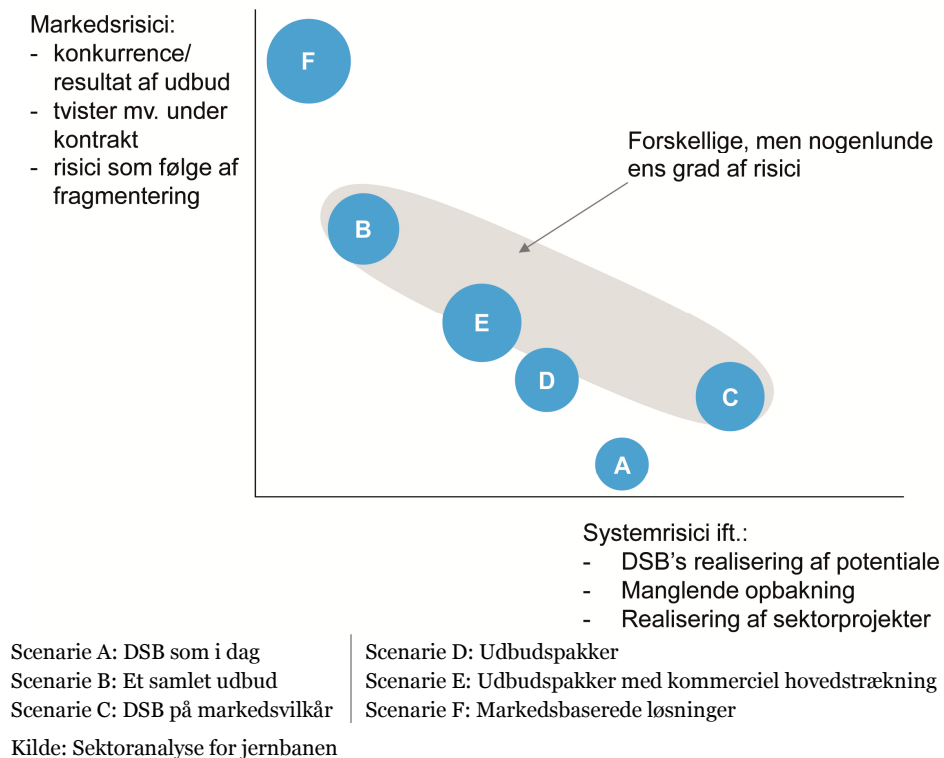
Det forhold, at der potentielt er tale om en meget stor ændring af jernbanesektoren med en stor omstillingsperiode, betyder, at der kræves en langsigtet politisk opbakning til en ny organisering af jernbanen.

Det forhold, at der potentielt er tale om en meget stor ændring af jernbanesektoren med en stor omstillingsperiode, betyder, at der kræves en langsigtet politisk opbakning til en ny organisering af jernbanen, hvis de forventede gevinster skal kunne realiseres. Analyserne peger endvidere på, at det kan være forbundet med betydelige omkostninger, hvis processen med at omstille jernbanesektoren standses eller ændres, når der først er truffet beslutning om en strategi.

Forudsætninger og risici i forbindelse med den fremtidige jernbanesektor

Realiseringen af potentialet i scenarierne bygger på en række forudsætninger – ligesom der er forbundet en række risici med de forskellige scenarier. Figur 3.4 illustrerer det samlede risikobillede forbundet med de enkelte scenarier.

Figur 3.4 |



Som det fremgår, er der i scenarierne A, C og delvist D og E en række systemrisici, der knytter sig til risikoen for, at der ikke realiseres effektiviseringer og forbedringer i eksisterende funktioner. Dette enten på grund af forhold i DSB eller som følge af manglende politisk opbakning og støtte til implementeringen af såvel effektiviseringerne som de løbende tilpasninger af trafik, priser og service. Disse risici knytter sig til, at der kræves vedvarende politisk opbakning til svære prioriteringer i DSB, som ikke altid vil være populære, lige som der skal være en stringent opfølgning på, at de lovede effektiviseringsgevinster rent faktisk realiseres.

I forhold til scenarierne B, D, E og F, som omfatter udbud, så rummer disse primært markedsrelaterede risici, som også skal ses i forhold til det væsentligt større effektiviseringspotentiale i udbudsscenarierne (illustreret i figuren ved de blå boblers relative størrelse).

3.2. Forberedelse af anskaffelse af nye el-tog

Forudsætningen for at realisere gevinsten ved elektrificering af jernbanen er, som det fremgår ovenfor, at der anskaffes nye elektriske tog. DSB har derfor parallelt med sektoranalysen fået i opdrag at analysere, hvordan man bedst sikrer indkøbet af fremtidens moderne el-materiel. Formålet med beslutningsgrundlaget er at give svar på de vigtige, overordnede spørgsmål:

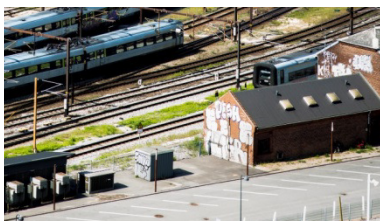
- Hvor mange tog skal der købes og af hvilken type?
- Hvordan sikres en anskaffelsesplan, der giver lavest mulig risiko?

På baggrund af de dårlige erfaringer fra købet af IC4- og IC2-togene blev det besluttet af Folketinget, at fremtidens materielanskaffelser skal ske som led i en gennemarbejdet materielplan, som også undergår en ekstern kvalitetssikring. Arbejdet med materielplanen har overordnet taget udgangspunkt i at undgå de fejltagelser, som blev begået i forbindelse med indkøbet af IC4- og IC2-togene. Det betyder bl.a., at materielplanen er udarbejdet på baggrund af en grundig markedsundersøgelse.

Markedsundersøgelsen har haft til hensigt at sikre, at materielplanen baseres på så standardiseret og afprøvet togmateriel som muligt. Filosofien i materielplanen er, at der stilles færrest mulige detaljerede og specifikke krav til togene, men at der i stedet stilles nogle mere overordnede krav til togenes mulige anvendelse i dansk togtrafik. Derved bliver det op til togproducenterne at finde den mest hensigtsmæssige måde at bygge togmateriel til kørsel i Danmark, og samtidig bliver det meget enklere at styre, at producenterne også leverer det, de lover.

Analysearbejdet peger på, at der skal anskaffes op til 204 togsæt med en tophastighed på 200 km/t, som kan anvendes overalt, hvor der er elektrificeret – altså både i regional- og fjerntogstrafikken.

Det anbefales endvidere, at vedligehold af de nye el-tog skal foretages af togproducenten. Ved at producenten har ansvar for vedligehold, sikres det gennem konkurrenceudsættelse, at de samlede omkostninger til at holde de nye tog i drift minimeres mest muligt. Udlicitering af ansvaret for vedligeholdet af det nye materiel medfører også, at producenten har incitament til at producere tog, som er drifts stabile, og som hurtigst muligt kan indgå i drift. Modellen er dermed også en forsikring imod en gentagelse situationen med IC4- og IC2-togene.



Det anbefales, at vedligehold af de nye el-tog skal foretages af togproducenten. Udlicitering af ansvaret for vedligeholdet af det nye materiel medfører, at producenten har incitament til at producere tog, som er drifts stabile.

Den samlede omkostning inkl. følgeinvesteringer for at anskaffe 204 nye el-togsæt vurderes til at ligge mellem 17,1 og 21,8 mia. kr.

Med det foreliggende beslutningsgrundlag kan næste skridt i anskaffelsen af de nye tog sættes i gang: Udarbejdelse af udbudsmateriale. På samme måde som beslutningsgrundlaget vil dette også blive eksternt kvalitetssikret. For at sikre en anskaffelse af de nye tog, som er afstemt efter elektrificeringen af fjernbanen og den resterende del af de sjællandske regionalbaner, vil udbudsmaterialet skulle udsendes i 2018, og der vil kunne indgås kontrakt i 2019. De nye tog vil blive leveret over en periode fra 2024-2029.

Både den eksterne kvalitetssikring af DSB's materielplan og sektoranalysen peger på, at et koordineret indkøb af en homogen materielflåde er mest hensigtsmæssigt både ud fra et økonomisk og et tidsmæssigt perspektiv. Sektoranalysen viser endvidere, at dette også er tilfældet, hvis trafikken udbydes.

4. Regeringens målsætning for en fremtidssikret jernbane

Regeringen mener, at udviklingsstrategien for den danske jernbane grundlæggende ligger i, at økonomien skal blive sundere og statsstøtten skal reduceres. Indsatsen skal fokusere på at få omkostningerne ned og passagertallet og -indtægterne op.

Strategien tager tilsvarende højde for, at der er en sammenhæng mellem omkostningerne og indtægterne: En togtrafik med lavere omkostninger er også til fordel for passagererne. Regeringen har fokus på, at både lavere omkostninger og en større indtægt fra flere passagerer skal bidrage til at fremtidssikre jernbanetrafikken. De gennemførte analyser har vist, at der er et betydeligt potentiale på begge områder, men at det største potentiale ligger i at effektivisere driften.

Analyserne har dokumenteret, at de største økonomiforbedringer ligger i scenarier, hvor man i højere grad anvender udbudsinstrumentet i jernbanesektoren. Dette ligger også i tråd med udenlandske erfaringer, som viser, at udbud er med til at øge fokus på at effektivisere driften. Omvendt vil regeringen ikke afvise, at et kundefokuseret og effektivt drevet DSB også kan spille en rolle i en fremtidig jernbanesektor, der kan fungere på mere markeds-mæssige vilkår.

En fremtidssikret jernbane kræver først og fremmest, at de mange nuværende og potentielle brugere af togtrafikken i højere grad bliver set som kunder. Det betyder, at jernbanesektoren fremadrettet må organiseres på en måde, som understøtter et større kundefokus.

Regeringen ønsker derfor en større markedsorientering. Målet med mere markedsorientering er en mere effektiv jernbanedrift, hvilket kan skabe rum for en økonomisk bæredygtig passagervækst, flere punktlige tog og mere konkurrencedygtige priser til gavn for kunderne. Regeringens strategi for øget markedsorientering har fire fokusområder:

For det første ønsker regeringen en markant udvidelse af brugen af udbud i den danske togtrafik. Den netop gennemførte sektoranalyse og internationale erfaringer generelt viser, at konkurrencen er med til at give de skarpeste priser for udførelsen af togtrafik – til gavn for både skatteborgerne og togpassagererne.

Endvidere ønsker regeringen, at trafikken på S-banen skal udbydes. Beslutningen om udbud af S-togtrafikken kan træffes, når der – omkring årsskiftet 2017/18 – er sikkerhed for, at det nye signalsystem på S-banen er driftssikkert.

For det andet ser regeringen perspektiver i, at der løses op på den stramme styring af jernbanesektoren på de strækninger, hvor der er økonomisk grundlag for en direkte relation mellem kunden og togoperatøren uden statens mellemkomst. Som analyserne har vist, vil det være til gavn for både økonomi og passagerer – uanset om det er DSB eller andre operatører, som kører trafikken. Det betyder, at der skal være rum til, at operatøren i højere grad selv tilrettelægger trafikken og sætter prisen i forhold til efterspørgslen.



Regeringen forventer endvidere, at der i kraft af øgede frihedsgrader kommer flere billige billetter i fjerntrafikken, hvor jernbanen i dag taber konkurrencekraft.

Det rummer muligheden for et fremtidssikret togprodukt, hvor kapaciteten i jernbanen udnyttes meget bedre end i dag. En mindre stram politisk styring af togtrafikken vil også bedre kunne håndtere fremtidens udfordringer, som må forventes at blive større i takt med øget konkurrence fra fjernbusser, indenrigsfly, delebilsordninger og fra udviklingen af selvkørende biler mv. Regeringen forventer endvidere, at der i kraft af øgede frihedsgrader kommer flere billige billetter i fjerntrafikken, hvor jernbanen i dag taber konkurrencekraft.

For det tredje ønsker regeringen, at arbejdet med at anskaffe nye el-tog skal fortsætte. Anskaffelsen af nye standardiserede el-tog skal sikre muligheden for, at jernbanen kan høste gevinsten ved den planlagte elektrificering. Forudsætningen for en fremtidssikret jernbanesektor er, at der bliver gjort endeligt op med den fejlslagne investering i specialdesignet dieselmateriel.

For at sikre fremdriften i anskaffelsesprojektet for de nye el-tog vil regeringen i første omgang lade DSB fortsætte projektet. Hvis der kan opnås enighed om en omorganisering af den danske jernbanesektor med mere markedsorientering og markant øget brug af udbud, mener regeringen, at det i forbindelse hermed vil være naturligt, at det videre arbejde med anskaffelsen af de nye tog udskilles fra DSB; formentlig i form af et selvstændigt, statsligt materielselskab.

Ved at sikre en ensartet materielflåde i et statsligt materielselskab, sikres det, at jernbanetrafikken ikke også i fremtiden risikerer at være økonomisk og trafikalt belastet af at skulle afvikle driften med mange forskellige materieltyper. Regeringen ønsker et samlet statsligt indkøb, hvor vedligeholdet af de nye tog udliciteres til producenten, da det endvidere er den økonomisk bedste løsning for staten. Hvis trafikken udbydes, sikrer en samlet statslig homogen materielflåde, at operatørerne har adgang til velfungerende standardmateriel. Det undgås dermed, at operatørerne indkøber materiel, som

er særligt tilpasset det enkelte selskabs forretningsmodel, hvilket ellers kan begrænse konkurrencen ved fremtidige genudbud.

For det fjerde ønsker regeringen, at en friere og mere markedsorienteret togtrafik skal komme passagererne til gavn i form af en ny og dynamisk prissætning, som det kendes fra flyselskaberne. Det vil åbne for en større spredning i billetpriserne så der bl.a. kommer flere billige billetter på tidspunkter, hvor der er ledige pladser i togene. Det er beregnet, at en sådan mere markedsorienteret prissætning – uden at gennemsnitsprisen ændres i forhold til i dag – vil kunne øge passagertallet med 10 procent.

Med det udgangspunkt – og med ønsket om at kunne lave en bred, langsigtet politiske aftale om en fremtidssikret jernbane – vil regeringen invitere alle Folketingets partier til forhandlinger.

