



# EN REVITALISERING AF JERNBANEN I DANMARK

September 2019



# En revitalisering af jernbanen i Danmark

## Indhold

1.	Indledning.....	4
2.	Jernbanens tilstand .....	4
2.1	Jernbanens svigtende betydning som transportmiddel.....	5
2.2	Forslag til en revitalisering af jernbanen i Danmark .....	7
3.	Styrket planlægning.....	7
3.1	National Transportplan .....	8
3.2	Plan for Jernbanen .....	9
4.	En ny organisering af jernbanesektoren i Danmark.....	10
4.1	Folketinget.....	12
4.2	Transportministeriet .....	12
4.3	Jernbanestyrelsen .....	13
4.4	Jernbanesikkerhed .....	14
4.5	Dansk Jernbanestyling .....	14
4.6	Dansk Jernbanemateriel.....	15
4.7	Dansk Jernbaneinfrastruktur .....	15
4.8	Regionale Trafikselskaber.....	16
4.9	Operatører (jernbanevirksomheder).....	17
4.10	DSB .....	17
4.11	Lokalbaneselskaberne .....	17
4.12	Havarikommissionen for Civil Luftfart og Jernbane .....	18

En oversigt over forfattere findes bagerst i oplægget

# En revitalisering af jernbanen i Danmark

## 1. Indledning

Dette oplæg er blevet til i en kreds af engagerede, tidligere og nuværende aktive i jernbanesektoren, som har tilknytning til Forum for Nordisk Jernbanesamarbejde, NJS. En forfatterliste er angivet bagerst i oplægget.

NJS, Forum for Nordisk Jernbanesamarbejde, er et netværk af enkeltpersoner og organisationer med professionel tilknytning til jernbanesektoren i Norden. Formålet er at udvikle de faglige kompetencer og kundskaber og fremme et aktivt netværk indenfor de nordiske lande. NJS afholder "gå hjem møder" om aktuelle emner og udgiver NJT, Nordens ledende jernbanetidsskrift.

Oplægget er et forsøg på at give et ærligt billede af, hvorledes det står til med jernbanen i Danmark og give nogle forslag til, hvorledes jernbanen i Danmark kan 'komme videre', så den:

- skaber vækst og værdi.
- understøtter klima- og miljødagsordenen.
- sikrer en høj mobilitet og bidrager til at løse trængselsproblemer.
- fremstår som en meget pålidelig og sikker transportform.
- er attraktiv og konkurrencedygtig også på længere rejser.

Vi kommer med vores indspil nu, fordi det er ved at være sidste udkald, hvis jernbanen skal fastholde og styrke sin rolle og fremstå som en vægtig og kvalificeret part i løsningen af det danske samfunds passager- og godstransportopgaver.

Oplægget henvender sig primært til beslutningstagerne på det politiske niveau.

## 2. Jernbanens tilstand

På et overordnet europæisk plan har jernbanen det udmærket. Selv om konkurrencen med luftfarten og vejtrafikken er hård, har jernbanerne for passagertrafik fastholdt sit marked på mellem- og kortere afstande og for godstrafik på de længere afstande. Ja sågar er der nogle steder tale om vækst!

Der er investeret i nødvendige moderniseringer, udbygninger og ny infrastruktur og i nyt materiel, og der er generelt stor politisk vilje i de fleste lande til yderligere investeringer for at gøre jernbanen til et attraktivt transportmiddel. Det gælder bl.a. vores nabolande Tyskland, Sverige og Norge.

Danmark skiller sig dog ud. Her lider jernbanen under dårlig og usammenhængende planlægning, beslutninger truffet på mangelfuldt grundlag og mangelfuld projektgennemførelse med deraf følgende fordyrelser og forsinkelser eller strandende projekter. Jernbanen er blevet den svage part i forhold til den svulmende vejtrafik og den folkelige og politiske bevågenhed, som denne har fået.

Jernbanen i Danmark har således ringe kår, dens potentiale udnyttes ikke, den er blevet for dyr, den er blevet for utroværdig.

## 2.1 Jernbanens svigtende betydning som transportmiddel

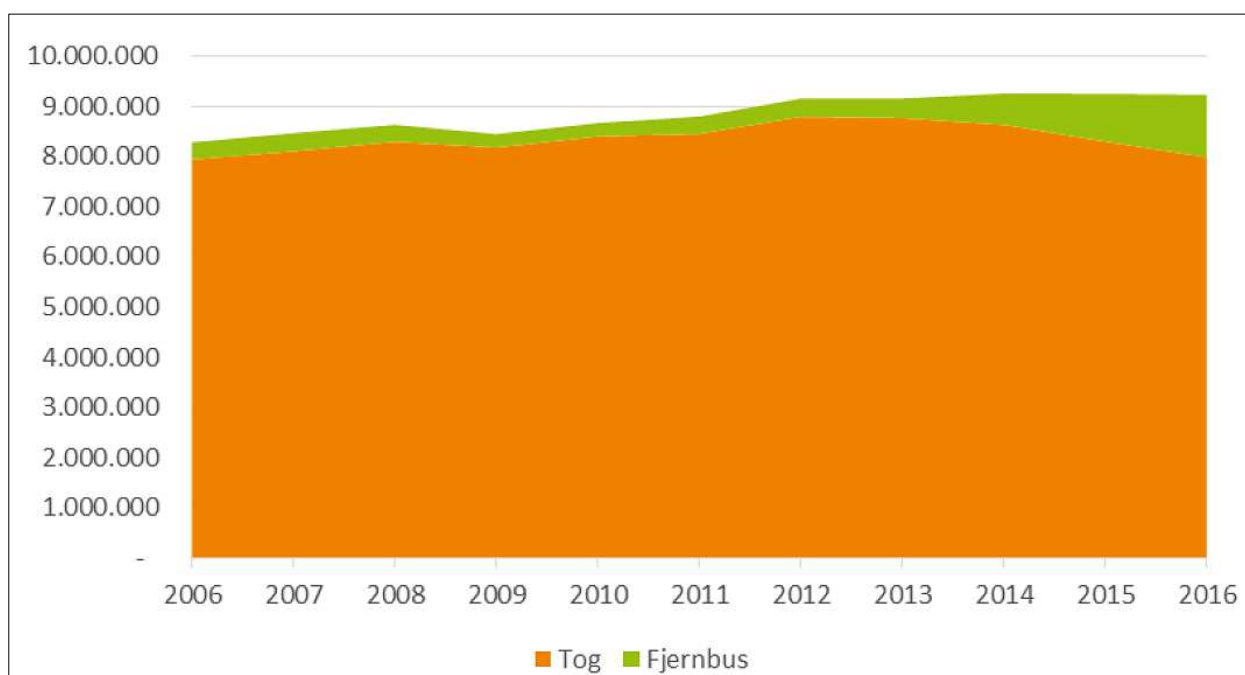
Jernbanens betydning som transportmiddel er faldende i kundernes bevidsthed – både på passager- og godsområdet. Årsagen er tydeligvis en lind strøm af negativ omtale og brugernes negative oplevelser som kunder hos jernbanen.

Brugernes helt nære oplevelser af jernbanen præges i disse år af talrige lukninger af strækninger i længere perioder og for passagertrafikkens vedkommende indsættelse af "togbusser". Det har naturligvis som konsekvens, at mange af kunderne fravælger jernbanen som transportmiddel og tager bilen. For godskunderne betyder det, at jernbanetransporten må opgives og godset sendes på landevejen. Og kunderne kommer næppe af sig selv tilbage på jernbanen igen. Jernbanens betydning som transportmiddel er faldende i kundernes bevidsthed – både på passager- og godsområdet.

I Trafikplan for den statslige jernbane 2017 – 2032 ses, at fra 2013 til 2016 er andelen af fjernbusrejsende i den kollektive øst - vesttrafik steget fra 4 % til 13 %. Jernbanens andel af øst-vest trafikken er vokset på hverdage, men er gået tilbage i weekender. Denne udvikling er utvivlsomt fortsat og accelereret i 2018 og 2019.

Det tyder på, at toget fortsat står godt i pendler- og erhvervstrafikken, men taber terræn til fjernbusser på fritidsture.

*Udviklingen i antal rejser øst-vest*



I de seneste år har fjernbusser som nævnt fået en del opmærksomhed i Danmark pga. af billige billetpriser. Det antyder, at noget er galt med priserne på togrejser. Jernbanen er et massetransportmiddel, der principielt kan transportere rigtig mange mennesker til lave omkostninger. Vores nabolande Sverige og Norge har heller ikke set samme vækst i fjernbustrafik.

I årevis har der været problemer med pålidelighed/punktlighed og de kontinuerlige forsøg på forbedringer har ikke kunnet ændret ved det. Der har manglet en klar ansvarsfordeling for forsinkelser og aflysninger og en tilstrækkelig indsats for at komme forsinkelserne til livs. En del af forklaringen ses som organisatorisk i Banedanmarks manglende fokus på slutkunderne – både passagererne og godskunderne.

De mange dårlige fortællinger om fornyelsesprojekterne, de store investerings- og anlægsprojekter, har efterladt indtrykket af en branche, som ikke magter opgaverne. I særlig grad har DSBs IC4 projekt og Banedanmarks Signalprogram illustreret manglerne i beslutningsprocesserne og sat fokus på nogle organisationer, som ikke har været tilstrækkeligt kvalificerede til at gennemføre opgaverne. Andre og mindre projekter har det på samme måde. Det er bekymrende, at metodikken fortsættes ved, at DSB nu skal stå for den kommende fornyelse af materielparken. Dette projekt er, i lighed med Signalprogrammet, et alt-eller-intet projekt, hvor "intet må gå galt". Men det er måske allerede ved at ske?

Det starter med den politiske beslutningsproces, hvor ideer og projekter prioriteres mere ud fra ideologi og fløjmarkeringer end ud fra en saglig analyse af behov og afvejning af alternativer. Og når trafikpolitikere skal træffe meget store beslutninger om ekstremt komplicerede projekter med meget lange byggetider, bliver det endnu mere påkrævet med et solidt jernbanefagligt og sagligt grundlag for de politiske diskussioner. Grundlaget skulle leveres af branchen gennem Transportministeriet, men alt for ofte bliver det faglige beslutningsgrundlag farvet af de i øjeblikket værende politiske ideer og ønsker, og der skabes derved en meget negativ spiral. En følgagtighed overfor politiske ideer, uden hensyn til faglig fundering og uden tilstrækkelig respekt for de meget lange gennemførselsperioder, der råder indenfor jernbanen og for andre store infrastrukturanlæg. Medvirkende hertil er en utilstrækkelig faglig kompetence i ministeriet som rådgiver for minister og politikere i deres beslutningsproces.

Fraværet af en samlet og bredt funderet transportplan, som opdateres i faste intervaller, har gjort transportpolitikken til politisk kasterbold og genstand for slagsmål mellem fløjene i Folketinget, selv om transport er et grundlæggende behov i et moderne samfund og derfor ikke burde gøres til kampplads for politiske armlægnings. Det er de færreste jernbaneprojekter, der kan besluttes og færdiggøres indenfor en 4-årig valgperiode. I stedet har skiftende politiske flertal besluttet tiltag med skiftende prioriteringer af veje og jernbaner baseret på 'ideologi' og signalpolitik' og med snævre politiske flertal. Investeringer i den fysiske transportinfrastruktur er meget omkostningstunge, tager lang tid at gennemføre og har langsigtede positive virkninger i flere generationer. Der er derfor ikke råd til for mange fejlgreb, eller at tilfældigheder eller ønsker om kortsigtede politiske markeringer uden en faglig fundering kommer til at sætte dagsordenen.

I gennemførelsen af projekter og større vedligeholdelsesopgaver vælger Banedanmark i stigende omfang at lukke strækninger i stedet for at stille statens infrastruktur til rådighed for samfund og togkunder i størst muligt omfang. Her kan igen peges på Banedanmarks prioritering af egen anlægs- og driftsøkonomi og manglende fokus på passagerer og godskunder. Det er naturligvis ødelæggende for jernbanen som transportmiddel og borgernes og virksomhedernes tillid til samme. Tilsvarende lange perioder med lukninger af motor- eller hovedveje ville næppe blive accepteret. Det er et tydeligt eksempel på en uhensigtsmæssig organisering, hvor beslutninger af vidtrækkende karakter (her om tilgængelighed til infrastrukturen) træffes i en styrelse, hvor suboptimering og snævre økonomiske hensyn overskygger samfundets behov.

Som bekendt skal pris følge kvalitet, hvis konkurrencedygtigheden skal bibeholdes. Her har jernbanen i disse år en voldsom udfordring med (for) høje priser, slidt materiel, lav frekvens også på "tunge" strækninger, forringet antal direkte forbindelser, manglende pålidelighed og ustabil trafikering.

Omkostningsniveauet for jernbanen er skruet i vejret. Høje tekniske og sikkerhedsmæssige krav og omstændelige godkendelsesprocesser ned til mindste detalje medvirker til den ringe konkurrenceevne, som jernbanen lider under.

Organisatorisk er jernbanesektoren opsplittet i en række institutioner og virksomheder med indbyrdes uklarheder i opgave- og kompetencefordelingen. Der har været flere forsøg på at ændre organiseringen og opgavefordelingen særligt mellem Banedanmark og Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, men der er stadigvæk uklarheder og indbyggede gråzoner.

De foretagne udbud af passagertrafikken har ligeledes afdækket klare uhensigtsmæssigheder ved ejerskabet af materiellet, servicedepoter, værksteder og stationer. I andre lande har man for længst fundet konkurrenceneutrale løsninger på denne udfordring, i forskellige varianter. I både Sverige og Norge er ejerskab af materiel frikoblet fra selve togdriften, ligesom stationer er en del af den statslige infrastruktur og ikke den statslige togdrift. Det betyder f.eks., at stationer og stationsområder kan udvikles mellem "lige parter" i samarbejde med de berørte kommuner for at sikre en udvikling der både gavner lokalsamfundet og giver flere passagerer til jernbanen.

## **2.2 Forslag til en revitalisering af jernbanen i Danmark**

Der synes fortsat at være bred politisk enighed om, at jernbanen fremover skal spille en væsentlig rolle og påtage sig en større andel af transportarbejdet. Det er endvidere helt nødvendigt, at jernbanen tager en større del, hvis transportens klima- og miljøpåvirkning skal mindskes.

Men hvis det skal lykkes at vende den negative udvikling, bør der efter vores opfattelse ske markante ændringer i den politiske proces og styringen af investeringer for udvikling af sektoren. Det vil også være nødvendigt at omorganisere sektoren til i højere grad at understøtte både den politiske beslutningsproces og skabe klarere rollefordeling, grænseflader og ansvar. Dette er måske endnu vigtigere end både større driftstilskud og flere investeringer.

Et redskab til at opnå en mere konsekvent og målrettet politisk proces er at indføre en national transportplanlægning baseret på brede flertal som et dynamisk værktøj, hvor politikerne kan fastlægge de nødvendige rammer og sætte retningen. Det beskrives nedenfor i kapitel 3.

Forslaget til en redefinering af sektorens institutioner og virksomheder, en reel omorganisering, beskrives i kapitel 4.

## **3. Styrket planlægning**

Det er vores vision for transportsektoren i Danmark at levere fysisk mobilitet til befolkning og virksomheder, der tilgodeser krav om tilgængelighed, hastighed, kapacitet, energiforbrug, klima- og miljøpåvirkning samt sikkerhed. Der lægges overordentlig vægt på sektorens bidrag til opfyldelse af klimamål og miljøkrav i tæt samspil med effektivitet og samfundsøkonomi. Dette gælder både for transport af personer og gods.

En medvirkende årsag til jernbanens svigtende betydning i Danmark er som påpeget en udtalt mangel på en overordnet og samlet planlægning som redskab til at styre udvikling og prioriteringer for transportsektoren inkl. jernbanen. Vi foreslår derfor etablering af en "National Transportplan" og som led heri en tilhørende sektorplan for jernbanen. Transportplanen og tilhørende sektorplaner skal være solidt fagligt forankrede og være baseret på formulerede mål og delmål, der er kvantificeret og tidsat. Samtidig skal planerne tage udgangspunkt i en overordnet vision, og målformulering og -styring skal ske med basis i transportpolitiske prioriteringer, som skal tage deres udgangspunkt i tidens store temaer som klima, miljø og fremkommelighed.

I Danmark er der indtil nu ikke udarbejdet samlede planer for transportsektoren. Dette betyder naturligvis ikke, at der mangler planer for jernbanens udbygning, modernisering og effektivisering, men de er ikke led i en samlet og koordineret udviklingsplan. Ligeledes eksisterer der planer for vejnettets udbygning samt lufthavne og trafikhavnes modernisering og udbygning, men disse delplaner er ikke bygget ind i et samlet hele. Hver for sig fremstår de som fragmentariske bidrag.

Det skal nævnes, at der i dag af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen udarbejdes en Trafikplan hvert 4. år for den Statslige jernbaneinfrastruktur. Udarbejdelsen af Trafikplanen har grundlag i "Lov om Trafikselskaber". Planen tager afsæt i den eksisterende infrastruktur og allerede vedtagne projekter og behandler primært den stedfundne og fremskrevne udvikling inden for persontransport og kun i mindre grad godstransport og uden væsentlig vægt på de afledte effekter på klima, miljø og transportsikkerhed.

Da den nationale transportplanlægning er af overordnet betydning for hele samfundet, skal "National Transportplan" gøres til genstand for folketingspolitisk behandling og med en bred konsolidering med brede flertal bag, af hensyn til stabiliteten. Et godt eksempel til inspiration er "Nasjonal Transportplan" i Norge.

### **3.1 National Transportplan**

Udviklingen af den statslige jernbane har i dag primært afsæt i forskellige politiske forlig inden for det økonomiske råderum. Herudover er der også indgået andre forlig om udbygningen af jernbanen, blandt andet forliget om etablering af Togfonden med tilhørende planer om udbygning af jernbaneinfrastrukturen. Specifikt finansieres udbygningen af jernbanestrækningen Ringsted – Holeby af bevillinger fra Femern projektet.

Tilsvarende inden for vejsektoren er udbygning/nylægg af et antal veje aftalt gennem politiske forlig. Hertil kommer en række puljer til finansiering af bedre cyklistfremkommelighed, trafiksikkerhed mv.

Dette skal naturligvis også finde sted i fremtiden, men for at sikre muligheden for en optimal prioritering og indbyrdes koordinering samt for at opnå de ønskede mål, både inden for den enkelte sektor, men også på tværs af sektorerne foreslås det som nævnt, at der udarbejdes en National Transportplan, der indeholder sektorplaner for jernbanen, større veje, større trafikhavne samt lufthavne. Planen skal som vigtige elementer indeholde beskrivelse af større projekter med statslig finansiering og samfinansierede projekter (Stat/Region/Kommune) samt give oversigt over investeringerne opdelt på regioner/landsdele samt i transportkorridorer.

En National Transportplan bør have følgende hovedmål:

- At sikre en samlet, overordnet koordinering og prioritering af udviklingen af transportsektoren.



- At fungere som et samlet katalog over besluttede, planlagte og skitserede udviklingsprojekter inden for hver delsektor – herunder jernbanen.
- At fungere som en investeringsplan.
- At fungere som en overordnet tidsplan for den ønskede udvikling.
- Gennem prioriteringer at forbedre fremkommeligheden for personer og gods i hele landet.
- At understøtte den grønne omstilling ved reduktion af klima- og miljøpåvirkning i relation til fastsatte mål.

Den Nationale Transportplan foreslås at være forankret i:

- Solide faglige og økonomiske analyser af hvert enkelt udviklingsprojekt.
- Optimerings- og beslutningskriterier, der prioriterer klimamål og miljøkrav højt.
- Effektivitet og samfundsøkonomiske analyser.
- Kvalificerede analyser, der udpeger områder/korridorer, der skal prioriteres på grund af udpegede kvalitetsbehov eller kapacitetsproblemer.

Alle transportformer, herunder metro og letbaner, medtages i planen - dels fordi de er en del af det samlede transportsystem - dels på grund af den øgede statslige finansiering i de store bysamfund grundet den voldsomme og fortsættende urbanisering af samfundet.

Transportplanen er tænkt som en rullende plan, der opdateres med korte tidsintervaller, men da Transportplanen vil blive omfattende og udarbejdes gennem en åben proces - herunder høringsrunder - er en rulning hvert 4. år måske passende.

Perioden for en gældende Transportplan bør dog ikke være længere, end at der sikres tilstrækkelig fleksibilitet i styringen af en sektor, som er udsat for store ændringer, ikke mindst når det gælder teknologisk udvikling, grøn omstilling og urbanisering. Planhorisonten er forudsat at ligge mellem 10 og 15 år.

### **3.2 Plan for Jernbanen**

National Transportplan bør indeholde del-planer for de enkelte transportsektorer. Plan for jernbanen er sektorens konkretisering af den Nationale Transportplan og skal være styrende for, hvordan en samlet jernbanebranche skal arbejde for at nå de overordnede mål og prioriteringer i transportplanen.

Tiltag, som skal iværksættes for at nå de opsatte mål, beskrives i planen.

I planen er ligeledes fastlagt tidshorisonter, altså hvornår tingene skal gennemføres.

En samlet plan for jernbanen skal med de indeholdte tiltag gøre jernbanen som transportmiddel for passagerer og gods meget mere attraktiv – i samspil med bilen og med øvrige kollektive trafikmidler. Stikord er: Transporttid, frekvens, direkte forbindelser, komfortniveau, serviceniveau, tilgængelighed, stabile og let forståelige køreplaner, høj rettidighed, samspil med øvrige transportformer.

Planen skal medtage brugen af nye teknologier, der prioriterer økonomi, klima, miljø og effektivitet, men samtidig forholde sig til, at nye teknologier skal være gennemprøvede, så en gentagelse af problemer som f.eks. med IC4 og Signalprogrammet undgås.

Plan for Jernbanen tager udgangspunkt i følgende:

- Eksisterende eller besluttet jernbaneinfrastruktur.
- Eksisterende eller besluttet anskaffede materielpark tilhørende staten eller offentligt ejede virksomheder.
- Optimerings- og prioriteringskriterier, der gør det muligt for jernbanen i væsentlig grad at øge sin konkurrencekraft og dermed sin andel af transportarbejdet – for aflastning af vejsektoren og for væsentlig positiv påvirkning af klima og miljø.
- Skabe rammerne for kommerciel togtrafik, idet denne forventes at drive den største del af væksten (EU's fjerde jernbanepakke).

Erfaringer viser, at der vil være behov for at sikre en optimal sammenhæng mellem planens udviklingsprojekter, herunder ibrugtagning af ny infrastruktur og levering af nyt materiel, hvilket skal afspejles i planen.

Desuden sikres troværdighed og pålidelighed via planen ved, at jernbanens transportkapacitet ikke reduceres mærkbart ved gennemførelse af større vedligeholdelsesopgaver og ombygninger/fornyelser.

## **4. En ny organisering af jernbanesektoren i Danmark**

Den nuværende organisering af jernbanesektoren hidrører oprindeligt fra implementeringen af det basale EU direktiv fra 1990'erne om adskillelse af infrastruktur og operatørvirksomhed.

Før 1997 var der kun DSB og Trafikministeriet. Siden er de øvrige organisationer etableret ved overflytning af især myndighedsopgaver, opgaver fra Banedanmark, DSB og ministeriet, ligesom der er sket sammenlægninger med andre statslige myndigheder. Opgaver er flyttet ud af ministeriet/styrelser og sidenhen flyttet tilbage igen.

Senest har EU ved 4. jernbanepakke yderligere åbnet jernbanesektoren mod mere konkurrence.

Den nuværende organisering for jernbanesektoren i Danmark er som ovenfor beskrevet ikke hensigtsmæssig – ikke mindst i lyset af den styrkede fremtidige rolle, vi tiltænker sektoren.

Det er derfor nødvendigt at omorganisere sektoren til i højere grad at understøtte den politiske beslutningsproces og til bedre at kunne varetage udviklingen og driften til gavn for togbrugerne (passagerer og gods). Samtidig skal der skabes en ny klar rollefordeling, som samtidig indebærer en mere entydig ansvarsfordeling.

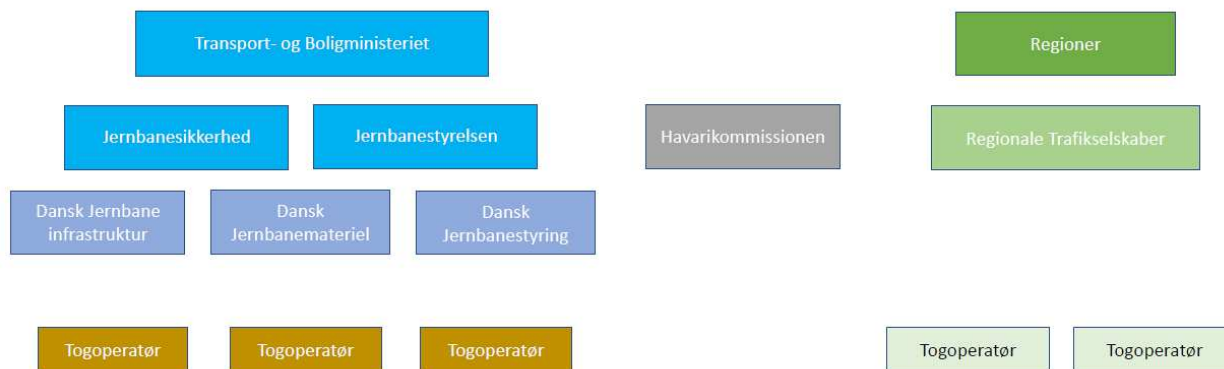
Vi foreslår blandt andet en række nye styrelser og offentlige virksomheder – delvist til erstatning af nuværende. De foreslåede nye styrelser er Jernbanestyrelsen og Jernbanesikkerhed. De foreslåede nye offentlige virksomheder er Dansk Jernbaneinfrastruktur, Dansk Jernbanemateriel og Dansk Jernbanestyling.

Forslaget indebærer, at Banedanmark omdannes, og at Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens jernbanefunktioner indgår i den nye organisering.

Forslaget kan illustreres i nedenstående figur:

Den statslige danske jernbane

Den regionale/lokale danske jernbane



Forslaget indebærer en række "omrokeringer" af opgaver og ansvar, hvor her i resuméform nævnes (udddybes efterfølgende):

- Transportministeriets departement afgiver en række mere driftsvendte opgaver, primært omkring konkrete analyser, indgåelse af kontrakter og trafikplanlægning.
- Jernbanestyrelsen oprettes og bliver den planlæggende, styrende og udførende myndighed på jernbaneområdet. Hertil overføres opgaver og personale fra primært ministeriet og nuværende Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen. Jernbanestyrelsen fastsætter rammebetingelserne for de øvrige organisationer i jernbanesektoren og definerer dermed grænsefladerne mellem de enkelte aktører. Styrelsen definerer og køber tjenester indenfor infrastruktur, persontrafik og togmateriel. Jernbanestyrelsen indgår aftaler på statens vegne.
- Jernbanesikkerhed er i hovedsagen sikkerheds- og godkendelsesdelen for jernbane i nuværende Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen og foreslås dermed udskilt som en selvstændig organisation (myndighed).

Der oprettes 3 nye virksomheder, SOV'er:

- I Dansk Jernbaneinfrastruktur samles ansvaret for den statslige og regionale jernbaneinfrastruktur og for anden fast ejendom med tilknytning til jernbanen. Virksomheden dannes primært af dele af nuværende Banedanmark. Fra nuværende DSB overføres stationerne og ejendomme og arealer, som i dag ejes og forvaltes af DSB på vegne af staten, og hvor opgaverne i dag varetages af DSB Ejendomme.
- Dansk Jernbanestyling tildeler og forvalter trafikkapacitet på den statslige jernbaneinfrastruktur. Fra nuværende Banedanmark udskilles således opgaverne vedrørende kapacitetsplanlægning, kapacitetstildeling og trafikstyring.
- Dansk Jernbanemateriel indkøber og udlejer togmateriel. Virksomheden har det administrative ansvar for det togmateriel, som den danske stat eller regionale trafikmyndigheder har anskaffet

med henblik på udførelse af jernbanepassagertrafik på trafikkontrakter, der indgås enten af staten eller af de regionale trafikselskaber.

Også regionalt foreslås der ændringer således at de nuværende 5 regionale trafikselskaber omdannes/sammenlægges til 3 selskaber, Østdanmarks Offentlige Transport, Syddanmarks Offentlige Transport og Nord- og Midtjyllands Offentlige Transport. De nye regionale trafikselskaber overtager ansvaret for hele den regionale togtrafik, der i dag udføres af henholdsvis DSB, Arriva og lokalbaneselskaberne, hvorved sikres fuldstændig samordning mellem alle kollektive trafikformer på skinne og vej, der udføres som regional eller lokal offentlig servicetrafik.

Lokalbaneselskaberne har status som aktieselskaber, hvor aktiemajoriteten tilhører pågældende offentlige trafikselskab. Det foreslås, at lokalbaneselskaberne omdannes, således at opgaven med forvaltning/ udvikling af baneinfrastrukturen overgår til Dansk Jernbaneinfrastruktur, trafikstyringen overgår til Dansk Jernbanestyrelse, det rullende materiel overføres til Dansk Jernbanemateriel, og trafikoperatørdelen videreføres ved, at selskaberne (som operatør) gives mulighed for at give tilbud på jernbanetrafik, der udbydes af de regionale trafikselskaber. De fortsættende lokalbaneselskaber drives på kommercielle vilkår.

DSB videreføres som statslig togoperatør, fortsat i form af et SOV. DSB drives på kommercielle vilkår i konkurrence med private/andre operatører. DSB ejer materiel, som anvendes i fri trafik. Øvrigt materiel overdrages til Dansk Jernbanemateriel.

Efterfølgende uddybes forslaget til en ny organisering med en mere detaljeret beskrivelse af de berørte organisationer og deres roller og ansvar begyndende med Folketinget som den overordnede besluttende myndighed.

## 4.1 Folketinget

Folketinget har 3 hovedopgaver:

- at behandle lovforslag og vedtage landets love.
- at behandle og vedtage statens årlige budget, finansloven.
- at føre kontrol med regeringens magtudøvelse.

Anliggender i relation til en ny organisering af jernbanesektoren, for tiden forankret i Transport- og Boligudvalget:

- Godkender den overordnede organisering af transportsektoren samlet og af jernbanesektoren.
- Godkender statslige investeringsplaner og store enkeltstående investeringsprojekter.
- Godkender de overordnede mål og rammer for transportsektoren og jernbanen på baggrund af godkendt National Transportplan og Plan for Jernbanen.
- Beslutter gennemførelsen af de enkelte handlinger/projekter i Transportplanen.

## 4.2 Transportministeriet

Transportministeriets departement arbejder for transportområdets vedkommende med planlægning, anlæg, drift og vedligehold af den statslige infrastruktur samt med regulering af og tilsyn med det

samlede danske transportsystem. Ministeriet rummer fire store institutioner samt en række mindre enheder. Ministeriet har ejerandele i flere selskaber.

Forhold i relation til en ny organisering af jernbanesektoren, som håndteres af Transportministeriet:

- Sikrer udarbejdelse af National Transportplan herunder Plan for Jernbanen og fremlægger disse planer til politisk godkendelse.
- Udarbejder til politisk godkendelse forslag til udmøntning og handlinger i forhold til National Transportplan og Plan for Jernbanen.
- Implementerer de konkrete ændringer i organiseringen af sektoren.

### **4.3 Jernbanestyrelsen**

Jernbanestyrelsen er en ny organisation, som skal være udførende myndighed for den statslige jernbane.

Jernbanestyrelsen er en styrelse under Transportministeriet. Styrelsen etableres med medarbejdere fra Transportministeriet og nuværende Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen og foreslås dermed udskilt som en selvstændig organisation.

Jernbanestyrelsen skal være en stærk og kompetent sparringspartner for ministeriet og branchen som helhed med særlig vægt på de brede jernbanefaglige områder for at sikre, at oplæg til politiske beslutninger især om infrastrukturen og brugen af denne udarbejdes på et fuldt oplyst fagligt grundlag.

Jernbanestyrelsen står for oplæg til det fremtidige togtilbud som grundlag for politiske beslutninger. En af de vigtigste leverancer er bidrag til National Transportplan, som Transportministeriet præsenterer til politisk behandling.

Når Folketinget har behandlet National Transportplan, udarbejder styrelsen forslag til Plan for Jernbanen og de konkrete handlingsprogrammer for jernbanesektoren for den kommende periode, både for togtilbud og infrastruktur. Jernbanestyrelsen skal således være den udfarende part for udviklingen af jernbanen som del af det samlede transportsystem i dag og i fremtiden

Jernbanestyrelsen fastsætter rammebetingelserne, som i relevant omfang skal godkendes politisk, for de øvrige organisationer i jernbanesektoren og definerer dermed grænsefladerne og krav om samspil mellem aktørerne. Jernbanestyrelsen bistår Transportministeriet med udtalelser, analyser og faglige råd.

Jernbanestyrelsen har et selvstændigt ansvar for at tage sager op på eget initiativ. Styrelsen skal påse, at jernbanesektoren drives mest muligt effektivt, sikkert og klima- og miljøvenligt til bedste for passagerer, godstransport og samfundet som helhed.

Jernbanestyrelsen forvalter på det overordnede plan infrastrukturens tilbud til operatørerne ud fra et hensyn til en fleksibel anvendelse og de kommercielle muligheder. Eventuelle større udbygninger af infrastrukturen medtages i National Transportplan.

Styrelsen definerer og køber på statens vegne tjenester indenfor infrastruktur, persontrafik og togmateriel. Jernbanestyrelsen indgår på statens vegne aftaler:

- med Dansk Jernbaneinfrastruktur som udførende for planlægning, projektering og udbygning af ny jernbaneinfrastruktur samt for vedligeholdelsen af eksisterende infrastruktur for at sikre

jernbanens transporttilbud nu og i fremtiden. Alle statslige bevillinger til infrastrukturen fordeles gennem disse aftaler.

- med Dansk Jernbanestyrelse om tilgængeligheden til jernbaneinfrastrukturen (trafik, drift og vedligehold) for at sikre den løbende kapacitetstildeling og trafikafvikling med vægt på et højt serviceniveau overfor jernbanens kunder.
- med Dansk Jernbanemateriel om anskaffelser og udlejning af togmateriel til de af styrelsen indgåede trafikaftaler med togoperatørerne.

Trafikaftaler med togoperatører indgås efter reglerne for offentlige anskaffelser baseret på konkurrenceudsætning. I særlige tilfælde kan - under hensyn til EU-regler - indgås kontrakter uden udbud. Togoperatørerne har mulighed for at leje rullende materiel af Dansk Jernbanemateriel, for udførelse af trafik inden for de statslige eller regionale kontrakter.

Jernbanestyrelsen kan i besluttet omfang delegerer udbudsmyndigheden for regional jernbanetrafik, der udføres som offentlig servicetrafik, til regionale trafikselskaber. Kontraheringen af delegeret offentlig regional servicetrafik med tog sker på samme vilkår som statslig trafik. Togoperatørerne i den regionale trafik har på tilsvarende vis mulighed for at leje rullende materiel af Dansk Jernbanemateriel.

#### **4.4 Jernbanesikkerhed**

Jernbanesikkerhed er en statslig myndighed under Transportministeriet. Jernbanesikkerhed er i hovedsagen sikkerheds- og godkendelsesdelen i nuværende Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, som dermed foreslås udskilt som en selvstændig organisation.

Jernbanesikkerhed:

- varetager det overordnede sikkerhedsmæssige ansvar for jernbanen.
- har ansvaret for det samlede regelsæt for sikkerheden på jernbanen og for tilsynet med, at dette overholdes.
- godkender tekniske regelsæt for infrastruktur og materiel med betydning for sikkerheden.
- fastlægger krav og udsteder tilladelser og certifikater.
- fører tilsyn med jernbanen og dens aktører.
- er den danske part i det internationale jernbanesikkerhedssamarbejde.
- sikrer, at de fælles europæiske krav implementeres gnidningsfrit i Danmark.

#### **4.5 Dansk Jernbanestyrelse**

Dansk Jernbanestyrelse tildeler og forvalter trafikkapacitet på den statslige jernbaneinfrastruktur, inkl. S-banen, det være sig til togdriften og udførelse af vedligehold eller gennemførelse af anlægsopgaver. Det samme vil være tilfældet for kapacitetsforvaltningen på nuværende lokalbaner.

Dansk Jernbanestyrelse organiseres som et statsligt selskab med status som selvstændig offentlig virksomhed (SOV) under Transportministeriet. Organisationsform og virke kan sammenlignes med Naviair på luftfartsområdet.

Fra Banedanmark overføres opgaverne vedrørende kapacitetsplanlægning, kapacitetstildeling og trafikstyring.

Formålet er at skabe en mere balanceret prioritering mellem kvaliteten i trafikafviklingen og hensynet til økonomien for vedligeholdelse og nyanlæg. I dag prioriteres vedligeholdelse og anlæg med udbredte

sporlukninger til følge, hvad der går ud over sektorens omdømme/samfundsnytte og kundetilfredsheden og fører til tab af kunder.

Dansk Jernbanestyring varetager:

- planlægning og evaluering af kapacitetsudnyttelsen.
- prioritering mellem trafikformer (offentlig servicetrafik med tog, fri trafik, godstrafik)
- den daglige trafikstyring, drift og disponering - i tæt samarbejde med togtrafikoperatørerne og Dansk Jernbaneinfrastruktur.
- ansvaret for Tjenestekøreplanen.

Dansk Jernbanestyring beskæftiger sig ikke med kapacitetstildeling m. v. for den københavnske metro eller for letbaner.

Dansk Jernbanestyring drives som Naviair principielt på kommercielle vilkår, men skal ikke give overskud.

#### **4.6 Dansk Jernbanemateriel**

Dansk Jernbanemateriel ejer, indkøber og udlejer togmateriel. Materiellet kan af Dansk Jernbanemateriel stilles til rådighed for jernbanevirksomheder, som tildeles de statslige/offentlige trafikkontrakter for passagertrafik.

Dansk Jernbanemateriel organiseres som et statsligt selskab med status som selvstændig offentlig virksomhed (SOV). Dansk Jernbanemateriel drives principielt på kommercielle vilkår, men skal ikke give overskud.

Dansk Jernbanemateriel overtager/køber alt nuværende rullende materiel til udførelse af passagertrafik tilhørende DSB inkl. S-togsmateriel samt det rullende materiel tilhørende nuværende lokalbaneselskaber i regionalt regi.

Dansk Jernbanemateriel overdrages ikke ejerskabet af materiel til drift af den københavnske metro eller materiel til letbanedrift.

Dansk Jernbanemateriel har det administrative ansvar for det togmateriel, som den danske stat eller regionale trafikmyndigheder har anskaffet med henblik på udførelse af jernbanepassagertrafik på trafikkontrakter, der indgås enten af staten eller af de regionale trafikselskaber.

Dansk Jernbanemateriel drives principielt på kommercielle vilkår, men skal ikke give overskud.

#### **4.7 Dansk Jernbaneinfrastruktur**

I Dansk Jernbaneinfrastruktur samles forvaltningen af den statslige og regionale jernbaneinfrastruktur og for anden fast ejendom med tilknytning til jernbanen. Dette omfatter også ejendomme og arealer, som i dag ejes af DSB, og hvor opgaverne varetages af DSB Ejendomme.

Dansk Jernbaneinfrastruktur organiseres som et statsligt infrastrukturselskab med status som selvstændig offentlig virksomhed (SOV). Fra nuværende Banedanmark udskilles opgaver vedrørende kapacitetstildeling, trafikstyring m. v., som overgår til Dansk Jernbanestyling.

Dansk Jernbaneinfrastruktur skal være en fagligt stærk og kompetent sparringspartner for de øvrige organisationer og især for ministeriet/Jernbanestyrelsen på infrastrukturuområdet for at sikre, at politiske beslutninger om infrastrukturen træffes på et fagligt forsvarligt grundlag.

Dansk Jernbaneinfrastruktur vil være ejer af al statslig jernbaneinfrastruktur, inkl. S-banen. Ejerskabet til infrastruktur, som i dag ejes af Sund & Bælt og datterselskaber skal nærmere analyseres for at finde den bedste løsning. Ejerskabet til lokalbanernes infrastruktur forbliver indtil videre hos lokalbaneselskaberne.

Infrastrukturforvaltningsopgaven inkluderer fornyelser og udvikling af infrastrukturen og udvides således til også at omfatte disse opgaver for så vidt angår nuværende lokalbaneselskabers net. De konkrete drifts- og vedligeholdelsesopgaver udføres som hovedregel på kontrakter med eksterne entreprenører.

Dansk Jernbaneinfrastruktur beskæftiger sig ikke med infrastrukturen for den københavnske metro eller for letbaner.

Dansk Jernbaneinfrastruktur drives principielt på kommercielle vilkår, men skal ikke give overskud.

#### **4.8 Regionale Trafikselskaber**

De nuværende 5 regionale trafikelskaber omdannes/sammenlægges til 3 selskaber, Østdanmarks Offentlige Transport, Syddanmarks Offentlige Transport og Nord- og Midtjyllands Offentlige Transport.

De nye trafikelskaber planlægger og udbyder trafikopgaver, der udføres af operatører på kontrakt med pågældende trafikelskab. Selskaberne skal samarbejde om grænseoverskridende regional tog- og busstrafik.

De nye regionale trafikelskaber overtager ansvaret for hele den regionale togtrafik, så de ikke "bare" tager sig af den offentligt finansierede kollektive busstrafik og trafikken på lokalbanerne (som i dag), men også får ansvaret for S-togtrafikken og metroen i København, letbanerne i Aarhus, Odense og København samt den regionale togtrafik, som i dag udføres af DSB og Arriva på statens jernbanenet. Herved sikres fuldstændig samordning mellem alle kollektive trafikformer på skinner og vej, der udføres som regional eller lokal offentlig servicetrafik. De dele af DSB's nuværende trafik på "de lange skinner", som kategoriseres som regionaltrafik, overføres således ansvars-mæssigt fra staten til trafikelskaberne. Det samme vil gælde den regionale togtrafik, der af Arriva udføres på kontrakt med staten. Staten beholder ansvaret for de dele af DSB's nuværende trafik, der kan betegnes som samfundsbegrundet fjerntrafik.

Jernbanestyrelsen delegerer i besluttet omfang udbudsmyndigheden for regional jernbanetrafik, inkl. S-togtrafik, der udføres som offentlig servicetrafik, til de regionale trafikelskaber.

Kontraheringen af delegeret offentlig regional servicetrafik med tog sker på samme vilkår som for statslig jernbanetrafik, d. v. s. med persontrafikoperatører igennem fastlagte kontrakter for perioder på 8 til 15 år. Trafikaftalerne indgås efter reglerne for offentlige anskaffelser baseret på konkurrenceudsætning. I særlige tilfælde kan indgås aftaler uden udbud. Togoperatørerne på regionale trafikkontrakter kan leje rullende materiel hos det statslige materielselskab Dansk Jernbanemateriel.



De regionale trafiksselskaber skal være forpligtet til at indgå indbyrdes aftaler om fælles udbud af jernbanetrafik, der udføres inden for 2 eller flere regioners geografiske områder.

Trafiksselskaberne får selvstændig økonomi finansieret af regioner, staten og kommunerne. Selskaberne drives principielt på kommercielle vilkår men skal ikke give overskud.

## **4.9 Operatører (jernbanevirksomheder)**

Operatører (jernbanevirksomheder) er typisk enten godstrafikoperatører eller passagertrafikoperatører, men kan være begge dele.

Alle operatører skal have tilladelse til drift af jernbanevirksomhed udstedt af Jernbanesikkerhed.

Alle operatører skal desuden have tildelt kapacitet (plads) til jernbanevirksomhed på det danske jernbanenet. Kapaciteten består af kanaler samt adgang til depot- og opstillingsspor. Dansk Jernbanestyrelse er kapacitetstildeler.

Operatører for passagertrafik kan udføre trafik enten på kontrakt med Jernbanestyrelsen, med Regionale Trafiksselskaber eller som fri trafik.

Fri trafik udføres på (egne) kommercielle vilkår. Godstrafik er fri trafik.

## **4.10 DSB**

DSB udfører for øjeblikket offentlig servicetrafik med tog på statens jernbanenet baseret på en forhandlet 10-årig trafikkontrakt med staten. Nuværende kontraktperiode løber fra 2015 til 2024. DSB udfører for tiden ikke anden trafik end den, der er omfattet af den statslige trafikkontrakt. DSB er underlagt samme myndighedskrav som øvrige jernbaneoperatørvirksomheder.

DSB har for nuværende ansvaret for forvaltning af den staten tilhørende beholdning af jernbanemateriel og for de nyanskaffelser, der er på vej efter politisk godkendelse. Dette ansvarsområde overføres til Dansk Jernbanemateriel.

Ejendomme og arealer, herunder stationer, stationsbygninger og tidligere godsarealer, der i dag tilhører og forvaltes af DSB, overføres til Dansk Jernbaneinfrastruktur. DSB Ejendomme nedlægges i den forbindelse som udviklingselskab.

DSB vil fremadrettet være en statslig togtrafikoperatør med status som selvstændig offentlig virksomhed (SOV) under Transportministeriet. Det kan overvejes, om DSB skal omdannes til aktieselskab 100 % ejet af staten.

DSB skal drives på kommercielle vilkår.

## **4.11 Lokalbaneselskaberne**

Lokalbaneselskaberne, hvoraf der p. t. findes 4 (Lokaltog A/S, Midtjyske Jernbaner A/S, Nordjyske Jernbaner A/S, Vestbanen A/S), er for førstnævnte 3's vedkommende organiseret som vertikalt integrerede jernbanevirksomheder og har således ansvaret for både trafikoperation og

ejskab/forvaltning af infrastruktur. Vestbanen A/S er alene infrastrukturejer og ejer af det rullende materiel, mens Arriva er operatør.

Selskaberne har status som aktieselskaber, hvor aktiemajoriteten tilhører pågældende offentlige trafikselskab.

Lokalbaneselskaberne omdannes, således at

- Aktiemajoriteten overgår til pågældende regioner (Hovedstaden/Sjælland, Midtjylland, Nordjylland, Syddanmark).
- Selskaberne bibeholder det formelle ejerskab til infrastrukturen, herunder værksteder, men opgaven med forvaltning/udvikling af baneinfrastrukturen overgår til Dansk Jernbaneinfrastruktur.
- Kapacitetsplanlægning og trafikstyring overgår til Dansk Jernbanestyling.
- Det rullende materiel overføres til Dansk Jernbanemateriel.
- Trafikoperatørdelen videreføres ved, at selskaberne gives mulighed for at give tilbud på jernbanetrafik, der udbydes af de regionale trafikselskaber.

De fortsættende lokalbaneselskaber drives på kommercielle vilkår.

#### **4.12 Havarikommissionen for Civil Luftfart og Jernbane**

Havarikommissionen er en uafhængig sikkerhedsundersøgelsesmyndighed, som undersøger havarier, ulykker og hændelser inden for luftfart og jernbane.

Formålet er forebygge havarier og ulykker ved indsamling og analyse af oplysninger, udarbejdelse af konklusioner herunder fastlæggelse af årsag(er) og/eller medvirkende faktorer samt udarbejdelse af sikkerhedsanbefalinger til forbedring af sikkerheden.

Havarikommissionen fortsætter på uændrede vilkår.

---

## Forfatterkreds

Oplægget er udarbejdet af en kreds af engagerede, tidligere og nuværende aktive i jernbanesektoren:

**Henrik Nørgaard**, selvstændig konsulent og bestyrelsesmedlem

32 år i DSB som planlægger og chef inden for administration/teknik/produktion/produkt/internationale aktiviteter

13 år som selvstændig konsulent (transport, jernbane, vedvarende energi)

3½ år som adm. direktør i jernbanevirksomhed (Regionstog A/S)

**Niels Møller**

Mere end 40 års erfaring inden for jernbanesektoren. Beskæftiget primært inden for driftsplanlægning og - produktion samt lokomotiv- og togteknik i lederstillinger.

14 år i DSB herefter Direktør for Privatbanerne i Hillerød. Adm. direktør for Hovedstadens Lokalbaner. Infrastrukturchef i Regionstog A/S og Lokaltog A/S.

Senere senioringeniør i Rådgivende ingeniørfirma med deltagelse i specifik analyse udført for Transportministeriet.

**Ole Kien**, senior konsulent

26 år som rådgiver for jernbanebranchen, herunder jernbanevirksomheder, ministerier og myndigheder i ind- og udland.

17 år i en jernbanevirksomhed i tekniske og ledelsesfunktioner.

**Ole-Chr. M. Plum**, selvstændig konsulent

9 år markedsføringskonsulent i Regionstog A/S og Lokaltog A/S

45 år freelance konsulent for lokalbanerne

48 år som redaktør af ajourstof om privat- og lokalbanerne i tidsskriftet Jernbanen.

**Sten Hansen**, infrastrukturstrateg

10 år i jernbanevirksomhed med trafik- og infrastrukturplanlægning

9 år i dansk rådgivervirksomhed og ekstern lektor på DTU

11 år i regional udvikling med internationale infrastrukturprojekter

Forfatterne takker for faglige råd og værdifuld inspiration fra andre med indsigt i branchen.

