

Banetrafikken på nye spor - om udenlandske erfaringer

v/Susanne Krawack, Transportrådet

Oplægget bygger på mindre analyser af, hvordan jernbanerne er organiseret i Tyskland, Storbritannien og Sverige. Projektet er afrapporteret i "Organisering af jernbanetrafik - udenlandske erfaringer", januar 1998, rapport nr. 98-01.

Nedenfor bringes sammenfatningen fra rapporten:

Baggrund

I en lang årrække har statslige monopolvirksomheder stået for næsten al jernbanedrift i Europa. Udviklingen i jernbanetrafikkens vilkår har været nationalt styret, hvilket bl.a. har ført til vanskeligheder med at etablere effektiv grænseoverskridende trafik. I samtlige europæiske lande har bilismens vækst ført til vigende markedsandele for togtrafikken både i passagertrafikken og i godstrafikken. Denne udvikling er sket til trods for, at der i mange lande været et stigende behov for offentlige subsidier til jernbanedriften. En nogenlunde ensartet udvikling i de fleste europæiske lande, har været baggrunden for ønsket om at ændre på jernbanernes organisering.

Formålet har primært været at effektivisere jernbanedriften samt at etablere klarere rammer for de offentlige subsidier, således at man i højere grad kan konkretisere, hvilke ydelser man får for de offentlige subsidier. En anden generel hensigt har været at give jernbanevirksomhederne større motivation til at tilpasse sig markedets krav til trafikudbuddet.

EU reguleringen har underbygget disse tendenser ved i 1991 at vedtage et direktiv (440/91), der stiller krav om at de nationale jernbanevirksomheder opsplittes i en infrastrukturforvalter og en operatør. Begrundelsen for dette direktiv var et ønske om at give flere operatører mulighed for at operere på skinnerne. Der er i direktivet et krav om, at de nationale infrastrukturforvaltere giver tilladelse til at grænseoverskridende godstrafik kan operere på infrastrukturen.

Indenfor de sidste 10 år har en lang række regeringer således startet en mere eller mindre radikal omstrukturering af de nationale jernbaneorganisationer, med henblik på at opnå en større effektivitet og markedstilpasning. Både processen og resultatet har imidlertid været forskelligt. Transportrådet har derfor valgt at indhente erfaringer fra Tyskland, Storbritannien og Sverige for at se om der er erfaringer, der kunne nyttiggøres i den tilsvarende danske omstrukturingsproces.

Konklusioner

Erfaringerne fra de tre lande viser at man har søgt at effektivisere jernbanetrafikken på to forskellige måder. I Storbritannien dels ved at opdele det tidligere British Rail i en række enheder, der hver især har en klar kompetence og dels ved at etablere konkurrence på mange niveauer. I Sverige har man fra det politisk/administrative system sat enkle rammer for jernbanetrafikken og herefter overlade til den dominerende operatør at drive den overskudsgivende trafik efter forretningsmæssigt principper. Den underskudsgivende trafik udbydes i licitation.

Konkurrence på skinnerne opstår ikke i særligt stort omfang af sig selv. Vilkårene for konkurrencen skal sikre, at de fordele den eksisterende operatør har ikke udelukker nye opera-

tørers entre på markedet. Det er i den sammenhæng vigtigt at sikre lige vilkår med hensyn til adgangen til rullende materiel og stationer samt at man i licitationer sikrer at kontraktlængder og kørselsomfang er attraktivt også for nye operatører.

Uddelegering af ansvaret for den regionale trafik har vist sig at være velegnet til at skabe større sammenhæng i det samlede udbud af kollektiv trafik.

Den manglende gennemskuelse i systemet som mange operatører kan medføre, kan begrænses ved at man fra offentlig side stiller klare krav til et fælles informations system, billetsystem med videre.

Tyskland

I Tyskland har man planlagt en godt 10-årig proces fra 1989, der skulle lede frem til en ny strukturering og rolle for Deutsche Bahn (DB). Den regionale trafik skal have statsstøtte, men administreres af delstaterne. Intercity- og godstrafikken skal fungere uden offentlige subsidier og fungere helt på markedets vilkår. Infrastrukturens drift og vedligeholdelse skal dækkes fuldt af de infrastrukturafgifter der opkræves fra operatørerne.

DB er nu delt i fire divisioner; infrastruktur, fjerntrafik, godstrafik og nærtrafik. De er i princippet opdelt i selvstændige regnskabsmæssige enheder, men fungerer under et holding selskab. Efter planen skal holdingselskabet ved årtusinde skiftet opløses, og de fire divisioner skal etableres som aktieselskaber, der skal drives uden offentligt tilskud.

I en overgangsfase er der statsligt fastlagte rammer for den regionale trafik, men fra 1998 kan delstaterne frit fastlægge trafikomfanget og købe trafikken hos DB eller hos andre operatører. En del af trafikken skal udbydes i licitation, men delstaterne fastlægger selv hvor meget. Der er endnu kun meget få erfaringer fra disse licitationer, men de tyder på at DB sidder ganske solidt på markedet. Der findes andre operatører i den regionale trafik, men med meget små markedsandele.

Godstrafikken og intercitytrafikken kan udsættes for fuld konkurrence fra andre operatører når blot disse kan godkendes som operatører og kan få tildelt ledig kapacitet hos infrastrukturdivisionen. Der har i Tyskland været tradition for private godsoperatører, men åbningen af dette marked har ikke på nuværende tidspunkt ført til væsentlig flere eller større nye operatører. I intercity trafikken er der ikke set konkurrence fra andre operatører.

Infrastrukturselskabet opererer med et system af infrastrukturafgifter. Det koster i gennemsnit knap 30 kr. pr. togkm at befærde de tyske skinner.

Storbritannien

Omstruktureringen i Storbritannien har været præget af det generelle politiske ønske om at privatisere offentlig virksomhed. Med en ny jernbanelov fra 1993 har man opdelt British Rail (BR) i 81 selskaber, der stort set alle er private i dag. Vigtig for konkurrencen er, at alt materiellet blev solgt til tre konkurrerende selskaber, der leaser materiel til operatørerne, og står for fornyelse og vedligeholdelse. Endvidere er en række servicefunktioner som bl.a. sporvedligeholdelse privatiseret i flere konkurrerende selskaber.

Der blev udnævnt en offentlig udbyder af togtrafik, der fik til opgave at stå for at udlicitere al passagertrafik i Storbritannien, med undtagelse af undergrundsbanen i London. Dette er

nu gennemført, således at 19 private operatører driver togtrafikken i de 25 regionale områder og intercitylinier, som trafikken blev opdelt i.

Der er stor detaljerighed i licitationsaftalerne. Der fastsættes standarder for køreplaner, billetpriser og materielkvalitet, som mindst skal opfyldes. Der er endvidere fastlagt incitamentsstrukturer på mange niveauer i systemet, for at øge præcision, regularitet og orienteringen mod markedet. Det er således frit for operatøren at køre flere tog og introducere nye rabatsystemer med videre, hvis det vurderes hensigtsmæssigt.

Der er i licitationsaftalerne stillet krav om samarbejde mellem operatørerne om et fælles billetsystem, information af passagererne med videre, for at modvirke effekterne af at opsplitte nettet.

Godstrafikken er privatiseret, og det er frit for enhver at drive godstrafik i konkurrence med de fem tidligere BR-selskaber. Der er imidlertid sket opkøb af disse selskaber således, at én operatør har størstedelen af markedet. Der er kommet en vis konkurrence, primært fra store transportkøbere, der vælger at operere egne tog med eget gods, i stedet for at købe ydelsen hos en operatør.

Infrastrukturforvalteren er privatiseret og skal dermed dække omkostningerne til drift og vedligeholdelse med de infrastrukturafgifter, der opkræves af operatørerne. Det er dyrt at befærde de britiske skinner og koster i gennemsnit ca. 50 kr. pr. togkm.

Der findes en offentlig regulator, der har til opgave aktivt at sikre, at konkurrencen foregår på lige og ikke diskriminerende vilkår, samt at sørge for at passagerernes synspunkter varetages. Endvidere skal regulatoren sikre, at det samlede jernbanesystem fungerer således, at samfundets interesser med hensyn til miljø og effektivitet varetages.

Sverige

Sverige var det første land i Europa, der gennemførte en opdeling af det nationale jernbanelokalselskab SJ, i en infrastrukturdel og en operatørdel. Denne opdeling skete allerede i 1988. Infrastrukturforvalteren, Banverket, har ansvaret for at vedligeholde infrastrukturen samt et mere generelt sektoransvar for jernbanedriften i Sverige. SJ er primært operatør, men har dog en række andre funktioner, som køreplanlægning og ejerskab til stationer, materieldepoter med videre.

I 1988 blev jernbanenettet delt op i et nationalt net, stamnettet og et regionalt net, länsnettet. Omfanget af trafikken på det nationale net bliver i princippet besluttet politisk. Den del af trafikken, der kan drives med overskud har SJ eneret på at operere. Hvis en strækning giver underskud tager man stilling til om den fortsat skal trafikeres, og i så fald aftales et subsidie og denne trafik udbydes i licitation. Det er imidlertid i dag alene SJ der afvikler passagertrafik på stamnettet.

Ansvar for trafikken på länsnettet ligger hos länenene. De har ansvaret for at købe trafik efter licitation hos SJ eller andre operatører, og de har også mulighed for at nedlægge togtrafikken og erstatte den med bustrafik. Langt størstedelen af denne togtrafik opereres af SJ, men der er andre små operatører på skinnerne. Effekten af denne begrænsede konkurrence har imidlertid været ganske stor. Der er skete et generelt fald i prisen for den indkøbte tra-

fik på ca. 20%, efter at der første gang havde været konkurrencer på sporene. Dette prisfald modsvares af et fald i omkostningerne per produceret enhed.

Uddelegeringen af ansvaret for den regionale togtrafik til länen, der siden 1979 også har haft ansvaret for bustrafik i regionen, har ført til en samlet planlægning af det kollektive net. Det har givet en styrkelse af passagerantallet i visse regioner.

Godstrafikken skal i Sverige drives på kommercielle vilkår. Dette har betydet at SJ-gods har koncentreret aktiviteterne om at flytte store mængder gods over store afstande og helt opgivet at operere stykgods. Indtil 1996 havde SJ eneret på at drive godstrafikken på stamnettet, men nu er denne trafik givet fri. Det har betydet at nogle få mindre operatører er kommet ind på markedet.

Der opkræves en infrastrukturafgift på de svenske skinner, der skal dække de marginale omkostninger til drift af infrastrukturen. Dette dækker kun ca. 10% af de samlede vedligeholdelsesomkostninger. Prisen for at køre på skinnerne er ca. 7 kr. pr togkm.

Organisering og effektivisering

Det har i de tre lande kostet mange overvejelser og udredninger at nå frem til den regulering, som nu er valgt. Dette skyldes at denne type regulering befinder sig i et ganske kompliceret felt mellem offentlig virksomheders selvregulering, generel offentlig regulering og private virksomheders konkurrencevilkår. Man kan se to helt forskellige måder, at søge at opnå effektivitet i denne situation.

Den engelske model regulerer alle relationer med alle og sikrer, at der er konkurrence mellem flere aktører på næsten alle områder. Det offentlige går altså ind og sætter rammerne meget detaljeret for den efterfølgende konkurrence mellem private operatører. Endvidere er der etableret en "sikkerhedsventil" i form af en uafhængig regulator med ganske store beføjelser til at gribe ind, hvis jernbanedriften ikke udvikler sig hensigtsmæssigt ud fra et samfundsmæssigt synspunkt.

Det andet yderpunkt er den svenske model, hvor man har koncentreret sig om at give et klart politisk signal om at jernbanen generelt skal drives forretningsmæssigt. SJ skal derfor i de tilfælde, hvor det ikke kan lade sig gøre forhandle et subsidie og byde på trafikken i licitation - i konkurrence med andre operatører. Staten stiller alene krav om hvor mange tog pr. døgn, der mindst skal opereres, og det er herefter op til SJ at operere togene efter det bedste forretningsmæssige koncept.

Det er endnu for tidligt at vurdere om den engelske model er en hensigtsmæssig måde at opnå effektivisering af jernbanedriften. I første omgang ser det ud til, at være en ganske omkostningskrævende model, idet subsidiet til passagertrafikken er steget betydeligt. Dette vurderes primært at skyldes privatiseringen, der betyder, at alle afregninger der tidligere var interne, nu skal pålægges renter og afkast. Om denne forøgede offentlige udgift vil vise sig, at kunne modsvares af en øget effektivitet i den private sektor kan man ikke vurdere endnu.

Den svenske model har allerede ført til at staten har reduceret subsidier til jernbanetrafikken til ca. det halve. Dette er givetvis udtryk for en effektivisering, men der er også sket indskrænkninger i trafikomfanget på de underskudsgivende strækninger.

Vilkår for konkurrence

Erfaringerne viser, at det er vanskeligt, at skabe gunstige vilkår for konkurrence på skinnerne. Både i Sverige og Tyskland er der kun kommet ganske få nye operatører, og de har kun en meget begrænset markedsandel.

Den såkaldte frie trafik, hvor nye operatører begynder at operere tog uden offentlig støtte synes endnu at lade vente på sig. Man har ikke i passagertrafikken set sådanne konkurrerende operatører. Den eksisterende operatør har en række fordele som skulle gøre konkurrentens vilkår vanskelige. Den eksisterende operatør har i alle tre lande fortrin ved tildeling af kapacitet på sporene. De kender markedet, og burde være de bedste til at vurdere om der kan tjenes penge ved at etablere yderligere togafgange. De har de nødvendige installationer, som depoter, klargøringsanlæg, stationsadgang og endvidere har de muligheden for at knytte den ekstra trafik sammen med den trafik de ellers driver. Den eksisterende operatør skal derfor være ganske ineffektiv før en ny operatør kan gå ind og tjene penge på yderligere operationer.

Licitationer er en effektiv måde at skabe konkurrence på. Det har imidlertid været begrænset hvor stor konkurrence, der er tale om i Tyskland og Sverige, hvor den dominerende operatør har haft klare fordele i forhold til nye operatører. I England har man omvendt valgt at favorisere de private operatører på British Rails bekostning.

Det vurderes, at en meget afgørende faktor i konkurrencevilkårene er adgangen til materiel. Togmateriel er investeringer, der skal afskrives over mange flere år end licitationsperioden, og der er ikke et veldefineret marked for brugt togmateriel. Det vurderes i Sverige, at en væsentlig årsag til SJ's helt dominerende stilling på markedet er deres ejerskab til materiellet. Der findes bestemmelser om, at SJ skal lease materiellet til andre operatører på markedsvilkår, men det har ikke været tilstrækkeligt til at bryde denne barriere for konkurrencen. Endvidere er ejerskab til stationer og andre vigtige arealer et fortrin, som SJ har anvendt i konkurrencen.

Decentralisering af regionaltrafikken

Erfaringerne fra Sverige viser, at det har styrket sammenhængen i det kollektive trafikudbud at uddelegere kompetencen for den regionale togtrafik til de regionale myndighedsråder. Der er i nogle län blevet satset meget på at effektivisere og øge togtrafikken, mens man i andre regioner har nedlagt baner og erstattet togtrafik med busstrafik. Effektiviseringen skyldes at man har udbudt trafikken i licitation, men det har også været afgørende at systemet er planlagt i sammenhæng, og at man lokalt har bedre fornemmelse for passagerernes ønsker og behov.

I Tyskland er den samme proces begyndt, og med meget stor lokal entusiasme for at styrke togtrafikken. Man er her meget opmærksom på, at prioriteringen af fjerntog i situationer med uregelmæssigheder i driften er til skade for mange flere mennesker i regionaltrafikken.