

Tillægsbet. o. lovf. om jernbanevirksomhed m.v.

Til lovforslag nr. L 27. Tillægsbetænkning afgivet af Trafikudvalget den 30. april 1998

## Tillægsbetænkning

over

### Forslag til lov om jernbanevirksomhed m.v.

Udvalget har, efter at lovforslaget ved 2. behandling blev henvist til fornyet udvalgsbehandling, behandlet dette i et møde. Et af udvalgets spørgsmål til trafikministeren og dennes svar herpå er optrykt som bilag til tillægsbetænkningen.

Herefter indstiller et *flertal* (udvalget med undtagelse af Enhedslistens medlem) lovforslaget til *vedtagelse* i den affattelse, hvori det foreligger efter 2. behandling.

Et *mindretal* inden for flertallet (Socialistisk Folkepartis medlem af udvalget) bemærker, at Socialistisk Folkeparti navnlig lægger vægt på, at lovforslaget skaber en struktur, der med de rette økonomiske rammer vil skabe en vækst i brugen af jernbaner i Danmark med de trafikale og miljømæssige fordele, det indebærer. Socia-

listisk Folkeparti lægger endvidere vægt på, at lovforslaget skaber klarere sammenhæng mellem bevillinger og krav til togdriften.

Lovforslaget kunne dog være bedre på en række punkter. Socialistisk Folkeparti vil nøjes med at påpege den uklare ansvarsfordeling, især når det gælder køreplanen. Socialistisk Folkeparti lægger vægt på, at der laves én køreplan for jernbanerne i Danmark, og at den er mest mulig kundenvenlig med korte skiftetider etc. Socialistisk Folkeparti er ikke overbevist om, at det er sikret i den nye lov, jf. det optrykte spørgsmål 11 og trafikministerens svar herpå. Socialistisk Folkeparti vil i det videre arbejde fastholde trafikministeren på hendes ansvar på dette punkt.

Et *mindretal* (Enhedslistens medlem af udvalget) indstiller lovforslaget til *forkastelse*.

Helge Mortensen (S)    Holger Graversen (S)    Poul Andersen (S) nfm.    Jytte Wittrock (S)

Søren Hansen (S)    Margrete Auken (SF)    Arne Melchior (CD) fmd.    Vibeke Peschardt (RV)

Søren Kolstrup (EL)    Svend Heiselberg (V)    Kristian Jensen (V)    Svend Erik Hovmand (V)

Erik Jacobsen (V)    Kaj Ikast (KF)    Brian Mikkelsen (KF)    Ole Donner (DF)

Klaus Kjær (DF)

Fremskridtspartiet og Kristeligt Folkeparti havde ikke medlemmer i udvalget.

### Et af udvalgets spørgsmål til trafikministeren og dennes svar herpå

#### Spørgsmål 11:

Ministeren bedes kommentere vedlagte artikel fra Ingeniøren nr. 11 »Trekantsdrama om DSB's opgaver«, herunder oplyse, om ministeren vil sikre, at ansvaret er tydeligt placeret hos ministeren.

#### Trekantsdrama om DSB's opgaver

*Ansvar for togdriften flyder, mens Trafikministeriet, Banestyrelsen og DSB kæmper om magten*

#### Af Birgitte Marfelt

I stedet for skulder ved skulder at slås for bedre tog til passagererne er DSB, Banestyrelsen og Trafikministeriet havnet i en regulær hadtrekant. De tre parter kæmper nu om retten til at bestemme hvor, hvordan, hvor ofte og hvilke tog landets borgere skal betjenes af.

Banestyrelsen ønsker at få flere operatører på sine skinner. Men DSB vil slås for at vinde alle kontrakter.

Baggrunden for balladen er, at et forslag til en ny jernbanelov ikke har fastlagt rollerne. Spørgsmålet om, hvem der skal udbyde kørselskontrakterne flyder, og det er uklart, hvem der får ansvaret for køreplanerne. Banestyrelsen går efter at styre de centrale dele af jernbanetrafikken:

– DSB's tidligere roller bliver delt ud på Trafikministeriets departement, Banestyrelsen og i et vist omfang Jernbanetilsynet, og sektoransvaret overgår fra DSB til Banestyrelsen. »At the end of the day« skal der forhandles med operatørerne, for at få det hele til at gå op. Den koordineringsrolle ligger hos os. Det bliver en vanskelig opgave, for der vil utvivlsomt være interessemodsigelser mellem de forskellige operatører, siger Banestyrelsens direktør, *Erik Elsborg*.

Omvendt holder DSB fast. DSB's bestyrelsesformand, *Børge Munk Ebbesen*, siger:

– Vi har nogle ønsker, dels til materiellet, dels til at der sker en fortsat stærk forbedring af infrastrukturen. Det kan være strækningen København-Ringsted, eller det kan være elektrificering. De infrastrukturønsker må vi give det politiske system, der må bestemme sammen med Banestyrelsen.

Men sådan ser Banestyrelsen ikke på den fremtidige organisering af banedriften:

– DSB bliver en transportvirksomhed med streg under virksomhed. Den skal vi have et professionelt køber-sælger-samarbejde med. Et samarbejde, der ikke adskiller sig fra det, vi skal have med andre og mindre operatører, siger Erik Elsborg.

Det var et led i dette spil, da Banestyrelsen i januar sendte et oplæg om fremtidens baner i offentlig høring – hvorefter DSB kom ud med en anden plan – om bedre tog til alle. Ikke mange dage efter kom udspillet fra magtdramaets tredje part: Trafikministeren gik ud og aflyste lidt østjysk baneudretning, der skal kompenseres med kurvestyrede tog. Det var et udtryk for ønsket om, fra centralt hold at vise, hvem der bestemmer. For magten ligger i den nye lov hos Trafikministeriet.

#### Lovens vigtigste paragraffer

Forslag til »Lov om Jernbanevirksomhed m.v.«, populært »Jernbaneloven«, faldt væk med udskrivning af Folketingsvalget, men bliver sandsynligvis genfremsat med samme ordlyd. Bag den ligger nemlig et politisk forlig.

Når Jernbaneloven er klar, skal DSB omdannes til selvstændig offentlig virksomhed. Begge dele skal fungere fra 1. januar 1999. Loven om DSB og Banestyrelsens adskillelse er allerede vedtaget med virkning fra januar 1997.

Jernbaneloven siger, at al godstrafik fra 1. januar 1999 drives på kommercielle vilkår. DSB

og alle andre godkendte jernbanevirksomheder kan transportere gods på statens jernbanenet.

Passagertrafik, der betales gennem offentlige tilskud, udføres på basis af kontrakter mellem Trafikministeriet og operatøren. Frem til 1. januar 2000 er det kun DSB. Derefter udbydes 15 procent af intercity- og regionaltogskørsel til andre operatører. Efter 2003 skal trafikministeren tage stilling til, om erfaringerne med udliciteret kørsel har været gode.

1. januar 1999 indføres infrastrukturafgifter, gradueret efter tid og sted. Prisen pr. tog/km svinger fra tre til 20 kr. Det bliver dyrest at køre i myldretiden på hovednettet fra Øresund til Padborg.

Jernbanetilsynet skal godkende operatører. Tvister behandles af Jernbaneklagenævnet. Begge instanser hører under Trafikministeriet.

Her er nogle eksempler fra lovens centrale paragraffer:

§ 8. Trafikministeren sikrer jernbanetrafikbetjeningen for passagerer i et af ministeren nærmere fastlagt omfang gennem indgåelse af kontrakter med jernbanevirksomheder om trafik udført som offentlig service. Trafikministeren sikrer i den forbindelse en passende køreplanskoordinering.

Stk. 3. Enhver virksomhed, herunder DSB, der måtte have tilladelse til at drive jernbanevirksomhed... kan deltage på lige og ikke-diskriminerende vilkår i udbudsforretninger om trafik udført som offentlig service, når den bydende enhed udgør en selvstændig økonomisk enhed. Trafikministeren fremsætter nærmere regler herom.

Stk. 4. DSB er efter trafikministerens beslutning forpligtet til at stille rullende materiel til rådighed for trafik udført som offentlig service, der bringes i udbud. Materiellet stilles til rådighed på lejevilkår og for en periode, svarende til kontraktens længde. Trafikministeren fastlægger nærmere vilkår for DSB's forpligtigelse.

Stk. 5. Trafikministeren kan pålægge DSB at udføre trafik som offentlig service mod betaling...

§ 9. Infrastrukturkapacitet tildeles af det pågældende baneafsnits infrastrukturforvalter.

Stk. 2. Infrastrukturforvalteren kan efter trafikministerens nærmere bestemmelse reservere infrastrukturkapacitet til særlige formål, herunder til internationale godskorridorer.

Stk. 3. I de tilfælde, hvor der foreligger mod-

stridende ønsker om jernaneinfrastrukturkapacitet på et baneafsnit, fordeler infrastrukturforvalteren kapaciteten efter nærmere regler fastsat af trafikministeren...

bim

### Kampen om togmagten

*Uklar rollefordeling mellem DSB, Banestyrelsen og Trafikministeriet er kernen i de kommende jernbaneproblemer*

#### Af Birgitte Marfelt

*Køreplanen er i høj grad DSB's opgave. Siger DSB, som er overbevist om at sidde på den jernbanetrafikale hovedrolle. Men Banestyrelsen er overbevist om, at selv samme rolle er dens. Køreplanen er ikke DSB's men Banestyrelsens opgave, mener Banestyrelsen. På den måde er scenen sat til »Det store togroderi«.*

– Med den størrelse som DSB har på det danske marked i dag og vil have i ganske mange år frem i tiden, er det helt naturligt, at det er os, der laver køreplanen, da vi har den tætteste kontakt med kunderne, siger DSB's bestyrelsesformand, *Børge Munk Ebbesen*.

Fra Banestyrelsens administrerende direktør, *Erik Elsborg*, lyder det:

– Vi har selvfølgelig ansvaret for, at hele køreplanen for nettet hænger sammen – naturligvis, fordi flere konkurrerende operatører vil ønske at køre på samme tid og samme strækning.

Trafikministeriet – som er den tredje part i spillet – konkluderer, at det på den ene side er nødvendigt for Banestyrelsens evne til at finde ud af, om togene støder ind i hinanden, at styrelsen også har køreplanskompetence. På den anden side kan ministeriet ikke lade Banestyrelsen lave køreplanen, fordi man også ønsker, at køreplanen skal opfylde kundernes behov.

Lige netop denne ulyst til at regulere og konkretisere er forslaget til ny jernbanelov udtryk for. Formelt er forslaget lige nu faldet til jorden på grund af valget. Men teksten er blevet til efter et forlig mellem regeringen, CD, Venstre og konservative, og derfor kommer forslaget tilbage.

Teksten undgår omhyggeligt at lægge DSB's og Banestyrelsens roller fast. Til gengæld får trafikministeren travlt. Han fastsætter, sikrer, bestemmer, kan fravige, pålægger, aftaler, meddeler, udsteder, beskikker, indgår konventioner, forlænger perioder og udbyder kontrakter i alt cirka 30 gange i den seksoghalv sider lange lov. Og dér ligger roden til balladen.

### Regulering af DSB er nødvendig

Transportrådets bestyrelsesformand, *Hans Zeuthen*, finder det afgørende, at de mange myndigheder til trafikministeren, som lovforslaget indeholder, snarest bliver til rammer, der ikke hyppigt ændres.

Transportrådets souschef, *Susanne Krawack*, siger, at ministeriet ikke kommer uden om en regulering. Hver gang en organisation bliver delt op, opstår der koordineringsproblemer. Det er næsten umuligt at undgå, med mindre man simpelthen bestemmer, at Banestyrelsen laver skinnerne og definerer kørselsens omfang, altså laver køreplanen, og sætter rammerne for, hvilket materiel der må være hvor.

Vil man have konkurrerende operatører, er man nødt til at sige, at så kan det i hvert fald ikke ligge hos DSB. Så skal alt det, der har med myndighed at gøre, enten ligge et nyt sted eller i Banestyrelsen.

»Et nyt sted« kunne være et udbudsselskab efter britisk model. En sådan særskilt styrelse har Trafikministeriet leget med tanken om. Men ministeriet endte med at mene, at det ville blive for kompliceret. »Man skal også passe på, hvor mange svampe man bør lade skyde op ved DSB's fod«, som en kilde poetisk udtrykker det.

Hovedrollen kan altså blive Banestyrelsens. Og sådan ser styrelsens direktør, *Erik Elsborg*, det:

– I og med at sporene åbnes for andre end DSB, får vi rollen som koordinator af de forskellige operatørers ageren på banenettet. Ifølge den tidligere vedtagne lov om Banestyrelsen er det os, der står for driften af jernbanerne, for udbygningen, for at styre trafikken og tildele køreretigheder til de enkelte operatører, herunder DSB. Det er også vores opgave at opkræve en passende betaling for at benytte jernbanen, og vi skal oprette kontrakter med hver enkelt operatør. Kontrakter, der fastlægger, på hvilke vilkår operatøren kan køre på banen, hvad det skal koste, og hvordan vi kan straffe hinanden, hvis vi ikke overholder de grundkrav, vi stiller op over for hinanden. Det svarer helt til, når Københavns Lufthavn sælger start- og landingstilladelser til flyselskaber, siger Elsborg.

Men derudover føler han sig også forpligtet til »at stille koordinerende krav til materieltyper«:

– Vi bliver nødt til at normere, hvilken type rullende materiel der må køre på banen, så man

ikke ødelægger tingene for hinanden, og så man får en total samfundsøkonomisk fornuft ud af det.

### Banestyrelsen sætter dagsordenen

Problemet med at flytte den hidtidige kompetence fra DSB til Banestyrelsen er, at megen ekspertise i dag stadig befinder sig i DSB. Flyttes den, bliver DSB, der plejer at være »de fine« og »fungere som et parti i Folketinget«, meget lille.

– Da DSB og Banestyrelsen blev delt, tror jeg, mange mente, at dagsordenen fortsat ville blive sat af DSB, og at Banestyrelsen bare skulle stå for infrastrukturen. Langsomt begynder det at gå op for DSB-folk, at det er omvendt, siger Susanne Krawack.

Den operatørrolle, som DSB nu er tiltænkt, passer ifølge flere kilder dårligt med DSB's håndfaste udmeldinger for nylig om »gode tog til alle«. Det svarer til, hvis Combis, der er bus-entreprenør for HT København, kundgjorde, at de nu ville sætte dobbelt så mange busser ind på linje 13, og at de ville koste en million kroner stykket.

Alligevel tog trafikminister *Bjørn Westh*, som Børge Munk Ebbesen, udtrykker det, venligt mod ønskesedlen om blandt andet 143 nye IC3- og IR4-tog til i alt seks-syv milliarder kroner, som DSB's direktør, *Henrik Hassenkam*, for nylig offentliggjorde.

Selv om Trafikministeriets embedsmænd blev »lettere pikeret« over udspillet, der ikke engang var handlet af med DSB's bestyrelse, er holdningen nuanceret. For på den ene side kan DSB's melding let tolkes som værende politisk, på den anden skal DSB have mulighed for at forny sit materiel.

Taksterne er et illustrativt eksempel på et fravær af regler for det nye DSB. Trafikministeriet formoder, at det vil udvikle sig sådan, at operatørerne forsøger at lave et køreplansforslag, som på de pågældende strækninger vil leve op til deres drømme om at profitmaksimere på samværet med kunderne.

På de udbudte trafikkontrakter vil der være en rummelig takstfasættelse, inden for hvilken den enkelte operatør får en betydelig frihed.

En udbudt strækning kan f.eks. være Odense-Svendborg, hvor kunden, Trafikministeriet, bestiller en transport så og så mange gange i døgnet.

### *Fri konkurrence er kun proforma*

På baggrund af en selvvalgt takst tilbyder operatøren så en pris for kørslen. Men dertil kommer den såkaldte frie trafik, hvor eksempelvis de svenske eller tyske jernbaner sætter tog ind på hovedstrækningerne. Der er fri konkurrence og dermed også fri takstfastsættelse.

Hvordan konkurrencen på banen kommer til at udvikle sig, er et åbent spørgsmål. En udbredt opfattelse, blandt andet hos Hans Zeuthen, er, at hverken DSB eller Trafikministeriet har intentioner om fri konkurrence, men at der lades som om. Efter tre års forsøg med 15 procent af strækningerne i udbud, vil det »beklageligt nok« vise sig, at Danmark var for lille til konkurrence på sporene.

Børge Munk Ebbesen finder ikke noget odiøst i, at DSB kun har brug for truslen om konkurrence til at blive mere effektiv:

– Virksomheden vil gøre overordentligt meget for at vinde flest mulige udbud. Det kan de ikke fortænkes i. Og hvis det viser sig, at vi er de bedste og billigste og vinder kontrakterne, er det kun godt. Det er klart, virksomheden vil arbejde for at vise, at vi er effektive og konkurrencedygtige.

### **En lus mellem tre negle**

*Privatbanen Sønderjylland har fået DSB's, Banestyrelsens og Trafikministeriets kærlighed at føle over for privat godskørsel*

#### **Af Birgitte Marfelt**

*Kræfterne arbejder med og mod hinanden helt ustyret. Sådan ser Ulf Smith Banestyrelsens, DSB's og Trafikministeriets fælles muskelkraft, i sin egenskab af medejer af Privatbanen Sønderjylland*

– Nogle kan se nødvendigheden af at kommerialisere. Andre har haft så svært ved det, at de modarbejder. Og det har været umuligt at identificere de forskellige grupperinger og finde ud af, hvem der arbejder med og mod, og hvem der bare er træge eller inkompetente.

Ulf Smith er administrerende direktør for den sønderjyske virksomhed, Heat Transfer Tønder, og en af initiativtagerne til at starte Privatbanen Sønderjylland, der forsøger at erobre dele af det syd- og sønderjyske marked for godstransport fra DSB. I første omgang var det Tønder-Niebull, så Tinglev-Tønder. Nu arbejder privatbanen på at udstrække sit virkeområde op til Es-

bjerg, Grindsted og Løgstør og har flere godskontrakter.

Privatbanen Sønderjylland drives ikke under Jernbaneloven, men takket være en præliminær trafikministeriel godkendelse, der kun blev givet, fordi DSB ikke mente, at trafikken på strækningen, der var blevet nedlagt i 1979, kunne blive rentabel.

I slutningen af 1996 søgte privatbanens ejere om køretilladelse – certifikatet kom 26. september 1997. I det mellemliggende år har banen være kastebold mellem forskellige interesser i DSB, Banestyrelsen og Trafikministeriet. Der er blevet modarbejdet, trukket i langdrag og chikaneret, mener Ulf Smith.

Som han ser det, har privatbanen været lusen mellem neglene, når f.eks. styrelse og ministerium ikke har kunnet finde ud af at dele kompetencen. Således mistede privatbanen muligheden for at købe tog af DSB, mens den ventede og ventede på et certifikat fra Trafikministeriet.

– Vi havde aftalt med DSB Materiel at købe lokomotiver. Aftalen var, at vi skulle have dem senest 1. august 1997, hvor vi naturligvis formodede, at vi også havde en køretilladelse. Men køretilladelsen kom ikke, og så kunne vi jo ikke købe lokomotiver.

Da Privatbanen Sønderjylland endelig var i stand til at erhverve sig lokomotiver, måtte de betale dobbelt så meget for DSB's materiel, som DSB havde solgt tilsvarende materiel for til en svensk operatør.

– Det er chikane. Hvorfor skulle jeg ellers betale dobbelt så meget for en maskine, som en, der ikke skal køre på det danske net, spørger Ulf Smith og nævner et andet eksempel:

På banens certifikat står, at køretilladelsen også gælder strækningen mellem Tinglev og Tønder. Der står også, at ændringer skal forhandles. Men en dag var der pludselig sat en stopbom op på strækningen nede i Tønder.

– Sådan noget skader vores renommé i kontraktforhandlinger. Usikkerheder, skabt af miljøet ovre i København, gør vores troværdighed over for kunderne noget ringe. De spørger sig selv, hvornår der så bliver lukket for banen i Løgstør eller Esbjerg, siger Ulf Smith, der jævnlige, men forgæves, henvender sig til trafikminister Bjørn Westh med anker og forespørgsler.

Han er overbevist om, at ministeriets embedsmænd og DSB har en skjult dagsorden om, at der kun skal være kørsel på hovednettet, og at alle

manøvrer går ud på at vanskeliggøre andres entre på markedet.

Efter fem måneders drift giver Ulf Smith dog stadig privatbanen mindst et par års levetid endnu.

– Vi giver ikke op, men det er svært.

**Svar:**

Den i spørgsmålet nævnte artikel omhandler arbejds- og ansvarsfordelingen på jernbaneområdet i forbindelse med forslag til lov om jernbanevirksomhed m.v. Det er artiklens generelle påstand, at der i loven ikke skabes tilstrækkelig klarhed omkring rollefordelingen. Køreplanlægningen er fremhævet som det væsentligste eksempel.

Trafikministeren er i forbindelse med Folketingets behandling af lovforslaget (spørgsmål 16, stillet af Trafikudvalget d. 19. januar vedrørende L 108, forslag til lov om jernbanevirksomhed m.v.) anmodet om at præcisere, hvem der har det endelige ansvar for den konkrete køreplanfastsættelse, og hvorledes køreplanen i praksis vil blive udarbejdet.

Jeg kan henholde mig til besvarelsen af dette spørgsmål, som vedlægges i bilag.

Artiklen i Ingeniøren refererer endvidere en række forskellige institutioner, virksomheder og personer for synspunkter om arbejdsdeling på jernbaneområdet. Jeg anser det grundlæggende for frugtbart, at der foregår en meningsudveksling om rollefordelingen på området. Herved adskiller jernbaneområdet sig vel i øvrigt ikke fra andre erhvervsområder, hvor myndigheder og virksomheder virker i et samspil.

Jeg vil afslutningsvis understrege, at det overordnede ansvar for jernbanesektorens udvikling og organisering entydigt er placeret hos trafikministeren, der i samarbejde med aftalepartierne skal udforme de i lovforslaget nævnte bemyndigelser.

**Bilag**

*Spørgsmål 16, Ad L 108, forslag til lov om jernbanevirksomhed m.v. stillet d. 19. januar 1998.*

Ministerens bedes præcisere, hvem der har det endelige ansvar for den konkrete køreplanfastsættelse, og hvorledes køreplanen i praksis vil blive udarbejdet.

**Svar:**

Der kan mest hensigtsmæssigt skelnes mellem forskellige trafikformer:

For den forhandlede trafik er, jf. bemærkningerne til lovforslagets § 9, stk. 1, foreslået en model, hvor DSB har ansvaret for udarbejdelsen af køreplansforslaget. Dette sker for at tilstræbe, at forslag til køreplan udarbejdes af den part, der er tættest på kunderne. For at undgå, at DSB's adgang til udarbejdelse af køreplansforslag kan udnyttes til at holde andre operatører (herunder eksempelvis godsoperatører) ude af markedet, er det imidlertid foreslået, at det på trafikministerens vegne er Banestyrelsen, der i tilfælde af potentielle konflikter sikrer den nødvendige koordinering mellem de forskellige trafikformer, idet Banestyrelsen foretager den endelige kapacitetsfordeling efter forhandling med jernbanevirksomhederne.

For den udbudte trafik vil det i praksis være Trafikministeriet, der med støtte fra Banestyrelsen udarbejder oplæg til afvikling af trafikken. Hvorvidt dette oplæg vil have karakter af egentlig køreplan, vil afhænge af den detaljeringsgrad, der til sin tid vælges i udbudsbetingelserne.

I takt med erfaringer og i takt med, at der gradvis kommer flere konkurrerende operatører på jernbaneområdet, må det vurderes, i hvilken grad der vil være behov for justeringer af arbejdsdelingen vedrørende køreplanlægningen. Det er som udgangspunkt hensigten, at den største operatør udgiver samlet køreplan, og at de øvrige bidrager økonomisk hertil.