

Flemming Lund

Emiliekildevej 13 D
2930 Klampenborg

11. februar 2016
Version 2

Notat

Blokeringer for opfyldelsen af de politiske intentioner om mere gods på bane

Resumé

Notatet har fokus på nogle væsentlige blokeringer for udvikling af den *indenlandske og intermodale* godstrafik på bane.

Notatet beskriver en række principielle problemstillinger, der medvirker til, at den politiske intention om mere gods på bane ikke opfyldes. De beskrevne problemstillinger er **konkrete**, kan afhjælpes på **kort** sigt med en **betydelig effekt** og **uden store omkostninger**. De beskrevne problemstillinger benævnes efterfølgende som "Lavt hængende frugter".

Notatet giver ikke et udtømmende billede af handlemulighederne for fremme af gods på bane. Der synes således at være et større antal handlemuligheder af **generel** karakter med effekt på **længere sigt**. Disse er, med en enkelt undtagelse, ikke beskrevet nærmere.

Der henvises i øvrigt til den af Trafik- og Byggestyrelsen primo februar 2016 udsendte rapport under overskriften "Fremme af gods på bane". Denne rapport underbygger på flere punkter de i notatet beskrevne problemstillinger. Rapporten indeholder endvidere problemstillinger af generel karakter.

Summarisk beskrivelse af en væsentlig generel problemstilling med effekt på længere sigt fremgår af side 4. Konkrete løsningsforslag fremgår af siderne 5-6.

Baggrund

Formålet med notatet er at skabe et overblik over konkrete tiltag, der hurtigt og billigt kan give grundlag for en *betydelig* vækst i gods på bane. Notatet er som en konsekvens heraf summarisk i sin fremstilling og udgør kun en mindre del af en større sammenhæng. Foreliggende argumentation, baggrundsinformation, konkretiseringer og tekniske detaljer er udeladt.

Notatet er en sammenskrivning af essensen på et møde den 10. februar 2016 mellem personer med lang erfaring og dyb indsigt i jernbanesektoren.

På mødet blev der drøftet en lang række problemstillinger, der hver på sin måde medvirker til, at de politiske intentioner og initiativer for at få mere gods på bane ikke får den tilsigtede effekt.

De fremførte problemstillinger er elementer i en kompleks helhed og kan ikke betragtes isoleret, men skal ses i en større sammenhæng. Argumenter pro et contra skal derfor vurderes i hvert enkelt tilfælde med henblik på at finde den optimale løsning. Midlet hertil er dialog mellem implicerede parter.

Notatet lægger op til, at der etableres et kvalificeret modspil til den information, der tilgår det politiske system fra embedsværket. Formålet er at skabe et mere fyldestgørende grundlag for politiske beslutninger.

Tiltag, der kan fremme den politiske intention om mere gods på bane, kan opdeles i tiltag af henholdsvis **generel** eller **konkret** karakter og med en henholdsvis **kort** eller **længere** implementeringsperiode. Der blev orienteret om problemer og løsninger for hvert af disse områder.

På mødet blev den påstand fremført, at der findes et større antal potentielle tiltag af **konkret** karakter, der vil kunne få en **betydelig effekt** på **kort** sigt, de "lavt hængende frugter". Forudsætningen er - måske -, at der i begrænset omfang skal justeres på de rammer, embedsværket i dag er underlagt.

Trafikstyrelsen har primo februar 2016 udsendt en rapport med overskriften "Fremme af gods på bane". Flere af de efterfølgende beskrevne problemstillinger er understøttet af analyser og konklusioner i rapporten. Rapporten *gør op med myten om, at gods på jernbane kun er relevant ved store mængder over lange afstande (over 300 km)*. Rapporten påpeger, at jernbanetransport er konkurrencedygtig på afstande ned til **50 km** under forudsætning af, at omkostningerne til for- og eftertransport minimeres eller helt undlades. Tre af de fem nedenstående konkrete problemområder tager netop sigte på at reducere omkostningerne i forbindelse med for- og eftertransport.

Overordnede problemstillinger

De overordnede problemstillinger kan udtrykkes på flere måder, men de fleste (ikke alle) af de hæmmende faktorer for en hensigtsmæssig udvikling af gods på bane kan sammenfattes under følgende 3 generelle - og uhomogene - overskrifter:

1. **Kassetænkning** ved investering i godsanlæg (sidespor, havnespor, terminaler, særlige godsfaciliteter mv.). Hvem skal betale? Staten, Banedanmark (der også er staten, men med en særlig budgetramme), operatørerne, havnene, kommunerne, regionerne, kunderne, OP finansiering - eller? *Mange tiltag stranded netop på dette spørgsmål!*
2. **Filtre i embedsværket**. Mange grundlæggende problemstillinger kommer ikke frem til det politiske system, hvorfor de politiske beslutninger ikke altid træffes på et tilstrækkeligt oplyst grundlag. Eksempler herpå fremgår efterfølgende

3. **Banedanmarks forvaltning.** *Barriereeffekten i Banedanmark for en hensigtsmæssig udvikling af gods på jernbane er betydelig.* Dette kan blandt andet skyldes, at Banedanmark har fokus på persontrafikken og ikke har incitament til at fremme gods på bane. Forslag til løsning fremgår efterfølgende

Fokus i de følgende forslag samler sig om punkt 3, Banedanmarks forvaltning, med adresse også til punkterne 1 og 2.

Konkrete problemstillinger med effekt på kort sigt - "De lavt hængende frugter"

Som nævnt synes der behov for tiltag på en række områder med en forskellig tidsmæssig effekt. For at forenkle problemstillingen oplistes efterfølgende alene emner, der er karakteriseret ved, at de er

- **Konkrete**
- Har effekt på **kort sigt**
- Er **billige** at gennemføre

Overskrifterne på de lavt hængende frugter er følgende:

1. Der skal udarbejdes **forenklede standarder** for godsanlæg
Formål: At reducere omkostninger til anlæg og vedligehold af godsanlæg og derved forbedre mulighederne for etablering/retablering af sidespor, havnespor, godsbaner mv.
Problem: Det er uforholdsmæssigt (meget) dyrt at etablere sidespor og andre godsanlæg, fordi de etableres efter samme standard som spor til passagertrafik med høj hastighed, dvs. med en standard *langt* over behovet. Forenklede standarder beregnet til godsformål vil kunne medvirke til etablering af flere sidespor mv. og derved medvirke til forbedre jernbanegodsets konkurrenceevne gennem en reduktion af omkostninger til for- og eftertransporter
2. Der skal etableres **procedurer for genåbning af lukkede sidespor** mv.
Formål: Der skal være tilgang til lukkede godsspor med kort responstid fra behovet opstår
Problem: Det er svært for godsoperatørerne at få tilgang til et én gang (af BDK midlertidigt) lukket spor. En del henvendelser fra potentielle nye kunder kan således ikke effektueres. Årsagen til lukning af spor er besparelser på den løbende vedligeholdelse. Konsekvensen af en midlertidig lukning er ofte en reel nedlæggelse, hvilket ret beset ikke bør ske uden en politisk beslutning. I mange tilfælde synes besparelsen på vedligeholdelsen at være relativt lille og med en stor negativ konsekvens
3. **Kanaltildelingen** skal smidiggøres
Formål: Der skal skabes forbedrede muligheder for tildeling af godskanaler, herunder også med kort varsel (som er et udpræget behov hos godsoperatørerne)
Problem: Kanaler til gods skal bestilles i lang tid i forvejen. Det er et problem, der ikke er i overensstemmelse med kundernes behov, der forventer hurtige tilpasninger. Der er behov

for større fleksibilitet i forbindelse med kanaltildelingen. Kanaltildeling skal prioritere offentlig service trafik. I fortsættelse heraf er forvaltning af kanaler til godstrafikken meget restriktiv med den konsekvens, at godstransport i et vist omfang ikke kan gennemføres på tidspunkter, der opfylder godskundernes behov

4. Der skal skabes **synlighed i konsekvenserne** for godsoperatører i forbindelse med **Signalprojektet**

Formål: At forbedre den aktuelle situation, hvor godsoperatørerne ikke kan indkøbe nye lokomotiver som følge af uklarhed om kravene til ERTMS udstyret i lokomotiverne

Problem: Godsoperatørerne har et ønske om at investere i nye lokomotiver med henblik på at øge transportomfanget. De tekniske krav til Signalprogrammets udstyr i lokomotiverne er ikke klar, og operatørerne kan ikke få stillet det nuværende ATC udstyr til rådighed i overgangsperioden. Desuden synes *omkostningerne til installationen af det nye ERTMS system at blive eksorbitant høje*. Finansieringen (hvem skal betale for hvad) er ikke på plads, hvilket medvirker til at skabe usikkerhed og tilbageholdenhed i branchen.

Konsekvens: Ingen tør anskaffe nye lokomotiver, hvorfor der heller ikke generes nytrafik. Fakta er, at der aktuelt ikke er indgået aftaler om installation af ERTMS på godstogslokomotiver. Findes der ikke en snarlig løsning, vil problemet hæmme sektoren i en lang periode (flere år)

5. Der skal sættes **fokus på kassetænkningen**

Formål: At lette etableringen af godsanlæg, der ud fra en overordnet betragtning anses for samfundsmæssige nødvendige/hensigtsmæssige/lønsomme (altså *ikke alene* baseret på en kortsigtet økonomisk betragtning)

Problem: Investeringer i sidespor, havnespor og andre godsanlæg gennemføres ikke, da investeringen i mange tilfælde - med det nuværende prisniveau, jævnfør ovenfor under punkt 1. - ofte er for store for én enkelt aktør. Ingen af aktørerne tager som en konsekvens heraf initiativ til etableringen, og en oplagt mulighed for at fremme godstransport på bane fortabes

En gennemførelse af disse 5 forslag, der er fragmenter af en væsentlig større helhed, vil kunne påvirke omfanget af gods på bane i *betragteligt* omfang.

Generel problemstilling med effekt på længere sigt

Når der i jernbanebranchen tales "i krogene", er der bred enighed om, at den sikkerhedsmæssige og tekniske forvaltning af jernbanen er besværlig, omkostningskrævende og langstrakt. Om årsagen skal findes i EU-lovgivningen, den nationale lovgivning, en overimplementering af EU-lovgivningen i dansk ret, fortolkningen af EU-lovgivningen eventuelt i form af en overfortolkning eller en "forsigtig" forvaltning skal være usagt.

Under alle omstændigheder er der tale om et reelt problem med stor betydning for jernbanesektorens omkostningsniveau. Problemstillingen, hvor relevant den end er, indgår ikke direkte i dette notat i form af forslag til konkrete handlinger, da der ikke kan opnås effekt på kort

sigt. Når problemstillingen alligevel specielt fremhæves, er det fordi behovet for et **serviceeftersyn** af hele forvaltningsområdet synes særdeles påkrævet.

Formålet med at påpege problemet er derfor at "så et korn" i det politiske system med sigte på at få igangsat et serviceeftersyn af hensigtsmæssigheden i diverse lovgrundlag samt forvaltningen af samme alt med det formål at smidiggøre og billiggøre det at drive jernbane.

Løsningsforslag

Følgende forslag til løsning af de ovenfor beskrevne 5 problemområder:

1. Rammekontrakten mellem TRM og Banedanmark

I kontrakten foreslås indarbejdede specifikerede krav på følgende områder:

- Der skal udarbejdes **forenklede tekniske standarder** for *etablering og vedligeholdelse* af godsanlæg (sidespor, havnespor, godsbaner mv.) med det formål at billiggøre etablerings- og vedligeholdelsesomkostningerne. Forenklede standarder findes allerede i vore nabolande
- **Forvaltningen omkring tildeling af godskanaler** skal smidiggøres. Blokeringer skal identificeres, og der skal udarbejdes forslag til afhjælpende foranstaltninger med angivelse af konsekvenser
- Der skal etableres **forenklede procedurer for genåbning** af lukkede, men stadig intakte spor og andre godsanlæg. Der bør stilles tidsmæssige krav til behandlingen af anmodninger
- Der skal etableres **synlighed omkring krav og betingelser** i forbindelse med dels **overgangsløsninger** mellem det nuværende ATC system og det fremtidige ERTMS system og dels **omkostningsfordelingen**. Der skal udarbejdes et konkret forslag til politisk stillingtagen til finansieringen af installationen i godstogslokomotiver
- Der skal udarbejdes en **godshandlingsplan**. Formålet med planen er at synliggøre mål og midler med Banedanmark's indsats til fremme af gods på bane. Der bør eksplicit etableres procedurer for opfølgning på handlingsplanens implementering. En tidligere godshandlingsplan i Banedanmark synes bremset af en ikke kendt årsag

Konkrete mål bør opstilles i muligt/hensigtsmæssigt omfang, ligesom de til rådighed værende økonomiske midler til hver enkelt aktivitet eksplicit bør fremgå.

2. Resultatkontrakten for direktøren for Banedanmark

I resultatkontrakten for direktøren for Banedanmark foreslås indarbejdet konkrete aktiviteter i forbindelse med godsområdet. Følgende forslag er nærliggende:

- **Implementering og funktion** af de i rammekontrakten specificerede indsatsområder
- Graden af opfyldelse af efterspørgslen på **godstogskanaler**

Resultatkontrakten bør indeholde konkrete og målbare mål på disse områder og indgå med en tilpas vægtning i den samlede bonus.

3. Etablering af en funktion som "Godsgeneral"

Funktionen kan etableres med tilknytning til departementet, Trafikstyrelsen eller Banedanmark alt efter, hvad der anses for mest hensigtsmæssigt. Følgende bør indgå i forudsætningerne for funktionens etablering:

- **Konkret opgavebeskrivelse** samt **afgrænsning** til øvrige organisatoriske enheder under Transport- og Bygningsministeriet
- Konkrete **mål** for funktionen
- Funktionens **beslutningskompetence** herunder beslutningskompetencens afgrænsning til øvrige enheder

Et væsentligt formål for funktionen er at tilvejebringe den nødvendige viden om sektorens *reelle* problemer (hindringer for udvikling) samt at videreformidle disse til det politiske system. Der findes et norsk forbillede, som i hensigtsmæssigt omfang kan overføres til danske forhold. Uanset tilhørsforhold bør funktionen placeres på højt organisatorisk niveau.

4. Etablering af en investeringsramme til godsformål

Der foreslås etableret en investeringsramme *alene* til godsformål. I denne forbindelse bør etableres

- **Principper for tildeling**, herunder beslutningskompetence
- Ramme/principper for **medfinansiering** udenfor rammen

Investeringsrammen behøver ikke nødvendigvis at være stor. Det vigtigste er, at der findes et råderum alene allokeret til godsformål og til hurtig iværksættelse. Rammen kan måske helt eller delvis tilvejebringes indenfor bestående budgetrammer. Aktuelt findes der flere påtrængende investeringsbehov med et stort potentiale for mere gods på bane.

Flemming Lund

Emiliekildevej 13 D
2930 Klampenborg

Afsluttende bemærkning

Omfanget af nationalt gods på bane *kan* øges i *betydeligt* omfang. Potentialet findes eller kan afdækkes. Problemet er rammebetingelserne for gods på bane. Dette notat beskriver *nogle* af de blokeringer og problemstillinger, der findes for en hensigtsmæssig udvikling mod en opfyldelse af de politiske intentioner om mere gods på bane.

Fokus i notatet er alene på de lavt hængende frugter. Den samlede udfordring er langt større, men en uddybning af forslag, hvor effekten først indtræffer efter længere tid, er udeladt for ikke at komplicere processen omkring tiltag, der kan fremme gods på bane på kort sigt.

FL