

**Rapport fra arbejdsgruppen om
kriteriet for antal kilometer privatbanespor**

Marts 2015

Rapport fra arbejdsgruppen om kriteriet for antal kilometer privatbanespor
Marts 2015

I tabeller kan afrunding medføre,
at tallene ikke summer til totalen.

Henvendelse om publikationen
kan ske til:
Økonomi- og Indenrigsministeriet
Slotsholmsgade 10-12
1216 København K
T 72 28 24 00

Omslag: Studio Parris Wakefield

Elektronisk Publikation:
ISBN: 978-87-92856-54-8

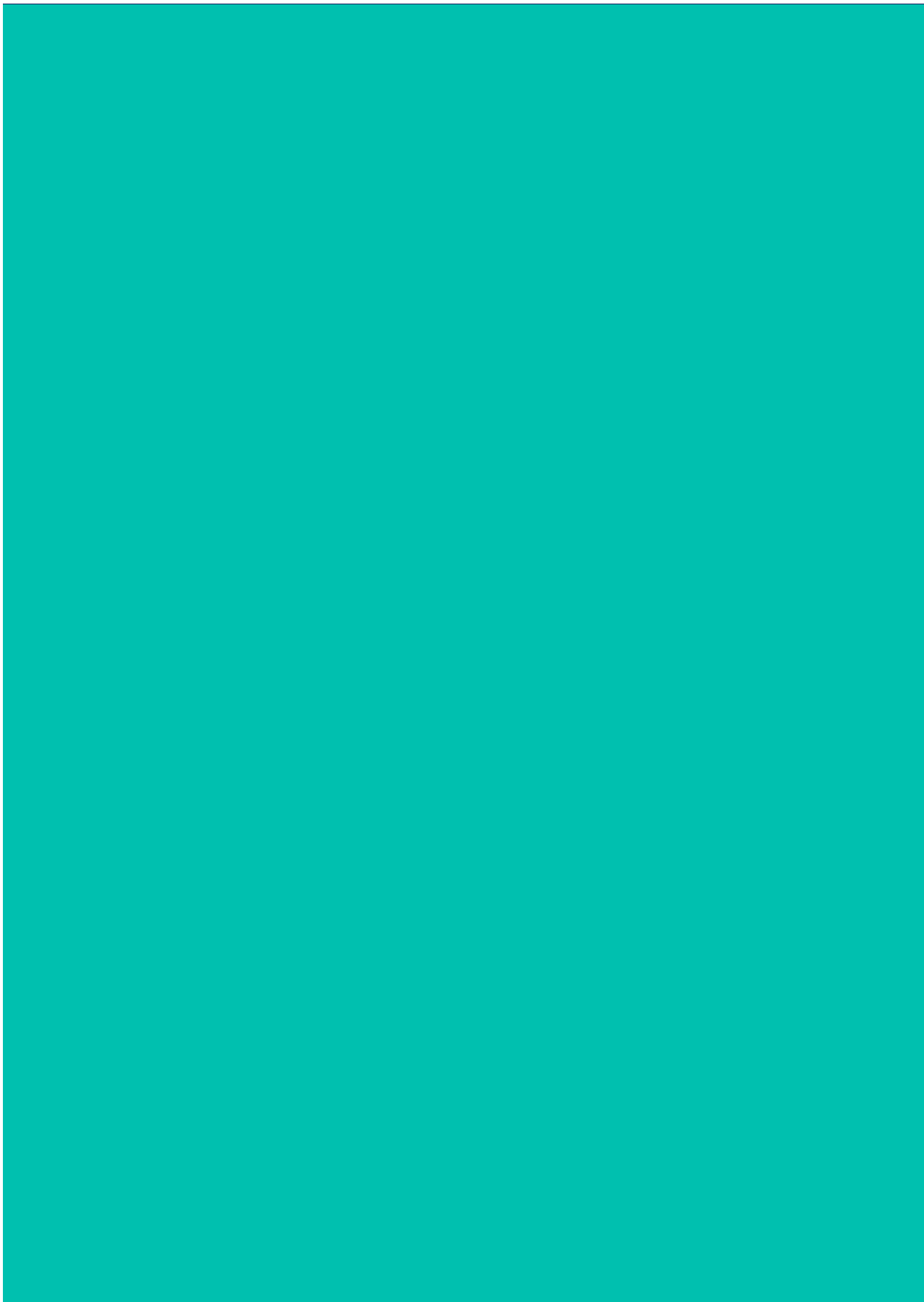
Publikationen kan hentes på
Økonomi- og Indenrigsministeriets hjemmeside:
www.oim.dk

Indholdsfortegnelse

1.	Indledning	6
1.1	Indledning	6
1.2	Arbejdsgruppens kommissorium	7
1.3	Arbejdsgruppens medlemmer	8
1.4	Rapportens struktur	8
2.	Sammenfatning af arbejdsgruppens overvejelser	10
2.1	Sammenfatning	10
3.	Overblik over privatbanerne	15
3.1	Indledning	15
3.2	Baggrund om organisering af privatbanerne	17
3.3	Overdragelse af privatbanerne til amterne og HUR	18
3.4	Overdragelse af privatbanerne til regionerne	21
3.4.1	Lov om trafikelskaber	21
3.4.2	Ændring af lov om trafikelskaber fra 2014	22
3.5	Den overordnede økonomi i privatbanerne	23
3.6	Trafikudviklingen hos privatbanerne	25
3.7	Strukturudvikling i privatbanesektoren siden 2000	26
3.8	Investeringer i infrastruktur og materiel	29
4.	Privatbanernes rolle i den samlede kollektive trafik	34
4.1	Privatbanernes rolle i lokalsamfundet	37
5.	Finansiering af regionernes privatbaneopgave	39
5.1	Indledning	39
5.2	Bloktilskud og udviklingsbidrag til finansiering af udviklingsopgaver	39
5.3	Investeringstilskud	43
5.4	Låneadgang til privatbaner	45
5.5	Opsamling	46
6.	Overvejelser i tilknytning til privatbanekriteriet	49
6.1	Indledning	49
6.1.1	Påvirkelighed	49
6.1.2	Incitamentter	50
6.1.3	Regionale og trafikale aspekter	53
6.1.4	Opsamling	54
7.	Mulige modeller	56
7.1	Indledning	56
7.2	Model 1 – Status quo	57
7.3	Model 2 – Fastfrysning af kriteriet	57
7.4	Model 3 – En dialogbaseret variant af model 2	59
7.5	Model 4 – Kriterieværdi afhængig af erstatningskilometer	60
7.6	Opsamling	61

Indholdsfortegnelse

Bilag: Trafik på de enkelte privatbaner 2010-201363



1. Indledning

1.1 Indledning

Som led i finanslovsaftalen om trafik af 26. november 1999 mellem regeringen (Socialdemokratiet og Radikale Venstre), SF og Enhedslisten blev ansvaret for de 14 privatbaner overdraget fra staten til amterne og Hovedstadens Udviklingsråd (HUR) i 2000 og senere i forbindelse med kommunalreformen til regionerne. Formålet med overdragelsen af privatbanerne var bl.a. at videreføre driften og samtidig give den kollektive trafik et løft gennem en markant fornyelse af det rullende materiel og infrastrukturen på privatbanerne.

Med aftalen fulgte statslige driftstilskud og investeringstilskud til amterne for varetagelsen af ansvaret for banerne samt automatisk låneadgang til investeringer. Ved overgangen til regional opgavevaretagelse blev driftstilskuddet videreført som bloktilskud på det regionale udviklingsområde, hvilket også vil være tilfældet for investeringstilskuddet fra 1. januar 2016.

En del af det regionale bloktilskud på udviklingsområdet fordeles efter et kriterium om antal kilometer privatbanespor, som er et såkaldt paraplykriterium, men som samtidig fungerer som indikator for regionernes udgiftsbehov til privatbaner.

Kriteriet om kilometer privatbanespor har en mere direkte reference til et konkret opgaveområde (privatbanerne) hos regionerne end de andre strukturelle kriterier.

Kriteriet viser sig at være påvirkeligt, hvilket skyldes den delvise direkte kobling til et konkret udgiftsområde, og har derfor en konserverende effekt på opretholdelse af baner. Generelt tilstræbes det ved udformningen af bloktilskudskriterier, at disse ikke er påvirkelige.

Finansieringsudvalget under Økonomi- og Indenrigsministeriet udarbejdede i 2010 et notat om revision af de strukturelle kriterier til fordeling af regionernes bloktilskud på udviklingsområdet, herunder blev der overvejet mulige justeringer af kriteriernes vægte med særlig opmærksomhed på privatbanerne. Dette arbejde ledte ikke frem til ændringer i det regionale bloktilskudssystem.

I forbindelse med aftalen om regionernes økonomi for 2015 mellem regeringen og Danske Regioner blev det i sommeren 2014 aftalt at gennemføre en ny analyse om kriteriet for antal kilometer privatbanespor ved fordelingen af bloktilskuddet på regionernes udviklingsområde, hvor der samtidig skulle inddrages hensynet til en fortsat effektiv opgavevaretagelse i regionerne såvel som en fortsat sammenhængende kollektiv trafik i hele landet.

1.2 Arbejdsgruppens kommissorium

Regeringen og Danske Regioner aftalte i økonomiaftalen for 2015 at nedsætte en arbejdsgruppe for at gennemføre en analyse om kriteriet for antal kilometer privatbanespor ved fordelingen af bloktilskuddet på regionernes udviklingsområde.

Arbejdsgruppen blev nedsat i september 2014 med følgende kommissorium:

Med Aftale om regionernes økonomi for 2015 har regeringen og Danske Regioner aftalt, at der skal gennemføres en analyse af fordelingen af bloktilskuddet på regionernes udviklingsområde i forhold til kriteriet vedr. antal kilometer privatbanespor. Det er forudsat, at der skal tages hensyn til en fortsat effektiv opgavevaretagelse i regionerne såvel som en fortsat sammenhængende kollektiv trafik i hele landet på tværs af såvel regioner og kommuner som trafiksselskaber.

Analysen skal omfatte følgende emner:

- *Overblik over privatbanerne mht. placering, organisatoriske forhold mv.*
- *Status for privatbanernes omkostninger og produktion, herunder så vidt muligt udviklingen over tid.*
- *Beskrivelse af privatbanernes rolle i den samlede kollektive trafik, herunder i relation til det øvrige banenet og kollektiv trafik udbudt af de regionale trafiksselskaber.*
- *Analyse af finansieringen af privatbanerne, særligt finansieringen via bloktilskud på baggrund af udgiftsbehovskriterier, herunder mht. fordeling og incitamenter.*

Tidligere analyser skal inddrages, herunder notat fra Finansieringsudvalget fra 2010.

På baggrund heraf skal opstilles en eller flere modeller for ændringer i tilknytning til kriteriet for antal kilometer privatbanespor med beskrivelse af fordele og ulemper af såvel økonomisk som trafikal karakter. Der forudsættes uændrede byrdefordelingsmæssige virkninger regionerne imellem vedr. det regionale bloktilskud på udviklingsområdet.

Organisering

Der nedsættes en arbejdsgruppe med deltagelse af Økonomi- og Indenrigsministeriet (formand), Danske Regioner, Transportministeriet, Finansministeriet og KL. Andre ministerier kan inddrages, hvis det findes relevant.

Arbejdsgruppen skal afslutte sit arbejde med udgangen af 2014.

1.3 Arbejdsgruppens medlemmer

Arbejdsgruppen har haft følgende sammensætning:

Michael Medom Hansen, chefkonsulent, Økonomi- og Indenrigsministeriet (formand)
Kasper Strandvig Jørgensen, specialkonsulent, Økonomi- og Indenrigsministeriet
Søren Heldgaard Olesen, fuldmægtig, Finansministeriet
Marie Kjeldsen Bjergkvist, fuldmægtig, Finansministeriet
Erik Toft, chefkonsulent, Transportministeriet
Rikke Margrethe Friis, kontorchef, Danske Regioner
Uffe Nielsen, seniorkonsulent, Danske Regioner
Julia Beck Søndergaard, konsulent, Danske Regioner
Ane Rohde, fuldmægtig, KL

Arbejdsgruppen har afholdt i alt seks møder. Endvidere har sekretariatet afholdt nogle møder med repræsentanter fra henholdsvis Region Sjælland, Sorø Kommune og Rådet for Bæredygtig Trafik.

1.4 Rapportens struktur

I kapitel 2 sammenfattes arbejdsgruppens overvejelser.

I kapitel 3 gives et overblik over privatbanerne med hensyn til deres geografiske placering og organisering samt baggrunden for statens overdragelse af ansvaret for privatbaneopgaven til først de daværende amter og Hovedstadens Udviklingsråd (HUR) og senere til regionerne. Der gives endvidere et overblik over den overordnede økonomi i privatbanerne.

I kapitel 4 beskrives privatbanernes rolle i den samlede kollektive trafik samt deres rolle i lokalsamfundet.

I kapitel 5 analyseres finansieringen af regionernes privatbaneopgave, der indgår som en del af det regionale udviklingsområde, hvortil der ydes bloktilskud. Herunder beskrives finansieringen gennem bloktilskud, investeringstilskud samt automatisk låneadgang i henhold til den regionale lånebekendtgørelse.

I kapitel 6 gøres en række overvejelser i tilknytning til kriteriet for antal kilometer privatbanespor. Kriteriet undersøges ud fra påvirkelighed, incitamenter og regionalpolitiske aspekter.

I kapitel 7 opstilles og overvejes nogle mulige modeller for justering af kriteriet for antal kilometer privatbanespor.



2. Sammenfatning af arbejdsgruppens overvejelser

2.1 Sammenfatning

Arbejdsgruppen har fået til opgave at gennemføre en analyse om kriteriet for antal kilometer privatbanespor ved fordelingen af bloktilskuddet på regionernes udviklingsområde. I analysen skal der endvidere tages hensyn til en effektiv opgavevaretagelse i regionerne såvel som en fortsat sammenhængende kollektiv trafik i hele landet på tværs af regioner og kommuner som trafiksselskaber.

I kapitel 3 har arbejdsgruppen kortlagt de 14 privatbaner, der er i Danmark, primært i yderområderne. Der er foretaget en gennemgang af forløbet, der ledte frem til den statslige overdragelse af privatbanerne til de daværende amter og Hovedstadens Udviklingsråd (HUR) og efterfølgende til regionerne, i forbindelse med kommunalreformen.

Overdragelsen af privatbaneopgaven til amterne skete som led i finanslovsaftalen om trafik af 26. november 1999 mellem regeringen (Socialdemokratiet og Radikale Venstre), SF og Enhedslisten. Formålet med overdragelsen af privatbanerne var bl.a. at videreføre driften og samtidig give den kollektive trafik et løft gennem en markant fornyelse af det rullende materiel og infrastrukturen på privatbanerne.

Overdragelsen skete derfor på en række vilkår, der understøttede fortsat privatbanedrift i amterne, gennem krav om uændret trafikbetjening, statslige driftstilskud og investeringstilskud i en overgangsperiode, en automatisk låneadgang til investeringer i rullende materiel og jernbaneinfrastruktur, herunder stationsanlæg, værksteder mv. samt vilkår i tilfælde af lukning af en privatbane.

Frem til overdragelsen i 2001 dækkede staten 70 pct. af privatbanevirksomhedernes driftsunderskud og 70 pct. af virksomhedernes investeringsudgifter. De resterende 30 pct. af såvel drifts- som investeringsudgifter blev dækket af de interesserede amtskommuner og kommuner.

På driftsområdet modtog amterne og HUR i en 4-årig overgangsperiode fra 2001-2004 det hidtidige statslige driftstilskud. Dertil kom, at staten i overgangsperioden også udbetalte det,

der svarede til de tidligere kommunale driftstilskud. Et vilkår for dette tilskud var en i det væsentlige uændret trafikbetjening. Den kommunale tilskudsforpligtelse til driften bortfaldt således pr. januar 2001. Udgangspunktet for beregningen af driftstilskuddet til det enkelte amt og HUR var driftstilskuddet i 2000.

Ved overdragelsen tilførtes amterne det daværende investeringstilskud for en 15-årig overgangsperiode, svarende til 1. januar 2001- 31. december 2015. I 2015 udgør investeringstilskuddet 106,2 mio. kr. Hvis togdriften på en bane indstilles i overgangsperioden, vil investeringstilskuddet til den pågældende bane bortfalde, og tilskuddet vil blive overført til fordeling mellem de resterende amter. De seneste 5 års investeringstilskud til den pågældende bane vil skulle tilbagebetales til staten, medmindre det kan godtgøres at der siden amtets overtagelse er foretaget investeringer i infrastruktur og materiel på den pågældende strækning der kan retfærdiggøre tilskuddet.

Forudsætningen for at modtage det statslige investeringstilskud i perioden 2005-2015 var at togbetjeningen blev opretholdt.

I forbindelse med kommunalreformen blev privatbaneopgaven overdraget til regionerne, som stod for at oprette trafikskaber. Trafikskaberne fik det samlede ansvar, herunder takstkompetencen, for den lokale og regionale busdrift samt privatbanerne. Driftstilskuddet videreførtes som et bloktilskud til regionerne på det regionale udviklingsområde (hvor ca. halvdelen af udgifterne vedrører kollektiv trafik).

I kapitel 3 har arbejdsgruppen undersøgt den overordnede økonomi og trafikudviklingen hos privatbanerne. De samlede bruttoudgifter på privatbaneområdet udgør i 2013 646 mio. kr. Privatbanerne genererer 221 mio. kr. i passagerindtægter. Det betyder, at privatbanerne i 2013 havde et nettotilskudsbehov på 425 mio. kr. Regionerne modtog i 2013 493,7 mio. kr. i bloktilskud efter kriteriet om antal kilometer privatbanespor og 104,3 mio. kr. i statsligt investeringstilskud.

Trafikudviklingen på privatbanerne har udvist en pæn stigning igennem hele perioden 2007-2013 på samlet 19 pct. målt i antal påstigere og 20,5 pct. målt i antal personkilometer. Udviklingen varierer dog betydeligt fra bane til bane.

I kapitel 4 beskrives privatbanernes rolle i den samlede kollektive trafik samt deres rolle for lokalsamfund. Privatbanernes væsentligste funktion er at forbinde banernes opland med større bysamfund og dermed betjene banernes opland og lokalsamfund. En del af banerne har karakter af at være nærbane for et større bysamfund på linje med S-togtrafikken, mens andre er regionale banelinjer, der minder om den trafik der udføres af Arriva og DSB uden for hovedbanenettet.

En fortsat udvikling og bosætning i yderområder er afhængig af en velfungerende infrastruktur af høj kvalitet. En sammenhængende og effektiv infrastruktur kan have betydning for, hvorvidt et område har mulighed for vækst eller ej. Her vil en jernbane ofte opleves som en synlig livsnerve i et lokalsamfund. En banes betydning for bosætning i et område og områdets mulighed for at kunne tiltrække og fastholde beboerne antages derfor alt andet lige at være større end en busrutes betydning, da der kan være større bekymring for, at en busrute

kan nedlægges i den nærmeste fremtid. Det understreges dog, at der er tale om en isoleret betragtning.

I kapitel 5 har arbejdsgruppen analyseret finansieringen af regionernes privatbaneopgave, der indgår som en del af det regionale udviklingsområde, nærmere. Der redegøres for sammensætningen og fordelingen af det regionale bloktilskud, ligesom kriteriet for antal kilometer privatbanespor gennemgås.

Siden 2007 er fordelingen af bloktilskuddet på det regionale udviklingsområde sket på grundlag af en række strukturelle kriterier, herunder også et kriterium for antal kilometer privatbanespor, der indgår med en vægt på 27,5 pct. Kriteriet for antal kilometer privatbanespor har til formål at afspejle den regionale fordeling af udgifterne til privatbaner, men fungerer tillige som et paraplykriterium, således at det også er tiltænkt at dække andre regionale udgifter. Det indebærer, at antallet af kilometer privatbanespor har indgået i opgørelsen uændret siden 2007, men at den absolutte værdi af kriteriet har udviklet sig over årene i takt med at det samlede bloktilskud på området har ændret sig.

Investeringstilskuddet ydes til regionerne med henblik på at kunne foretage investeringer i infrastruktur og materiel, men ydes som et generelt tilskud. Investeringstilskuddet omlægges med udløbet af overgangsperioden fra og med 2016 til det regionale bloktilskud på udviklingsområdet, hvilket vil have byrdefordelingsmæssige konsekvenser regionerne imellem, målt i forhold til den nuværende fordeling.

Endelig har regionerne en "automatisk" adgang til at optage lån i forbindelse med investeringer i privatbanerne uden på forhånd meddelt dispensation fra Økonomi- og Indenrigsministeriet. Dermed kan investeringer afdrages over op til 25 år.

I kapitel 6 gøres en række overvejelser i tilknytning til kriteriet for antal kilometer privatbanespor. Kriteriet analyseres ud fra påvirkelighed, incitamenter og regionalpolitiske aspekter.

Kriteriet om kilometer privatbanespor har en mere direkte reference til et konkret opgaveområde (privatbanerne) hos regionerne end de andre strukturelle kriterier. Da kriteriet er baseret på antal kilometer privatbanespor, vil en region kunne påvirke kriteriet ved helt eller delvist at lukke en bane - eller ved at udvide den. Påvirkeligheden skyldes altså den delvise direkte kobling til et konkret udgiftsområde. Generelt tilstræbes det ellers ved udformningen af bloktilskudskriterier, at disse ikke er påvirkelige.

Endvidere vurderes det, at bloktilskudskriteriet har en konserverende effekt på opretholdelse af privatbaner, som ikke findes ved busløsninger. Det skyldes, at en region ved lukning af en bane normalt vil miste mere i bloktilskud, end den vil opnå i besparelse på at lukke banen. Dette forhold indikerer også, at andre forhold end de relative omkostninger ved forskellige transportløsninger, på grund af udformningen af bloktilskudskriteriet, vil spille ind i valget af privatbane kontra busdrift.

Den konserverende effekt af kriteriet kan isoleret set betyde, at en region ved at have incitamenter til at fortsætte privatbanedrift, ikke vil kunne overvælge udgifter på kommunen (kommunalt finansieret busdrift). I en situation, hvor en region har økonomiske udfordringer i for-

hold til at finansiere ønskede eller nødvendige investeringer i en privatbane, vil der til gengæld kunne opstå en situation, hvor busruter inden for regionen, som regionen er ansvarlig for, vil blive nedprioriteret for at kunne finansiere opretholdt banedrift.

Endelig gøres nogle regionale og trafikale betragtninger, som at det generelt skal tages i betragtning, at trafikbetjeningen, herunder med privatbaner, til et givet område er vigtigt for dette områdes attraktivitet. Det gælder også i de mere tyndbefolkede områder, som privatbanerne typisk gennemkører. Arbejdsgruppen har dog ikke haft mulighed for at undersøge erfaringer med konsekvenserne for lokalsamfund mv. ved lukningen af en bane.

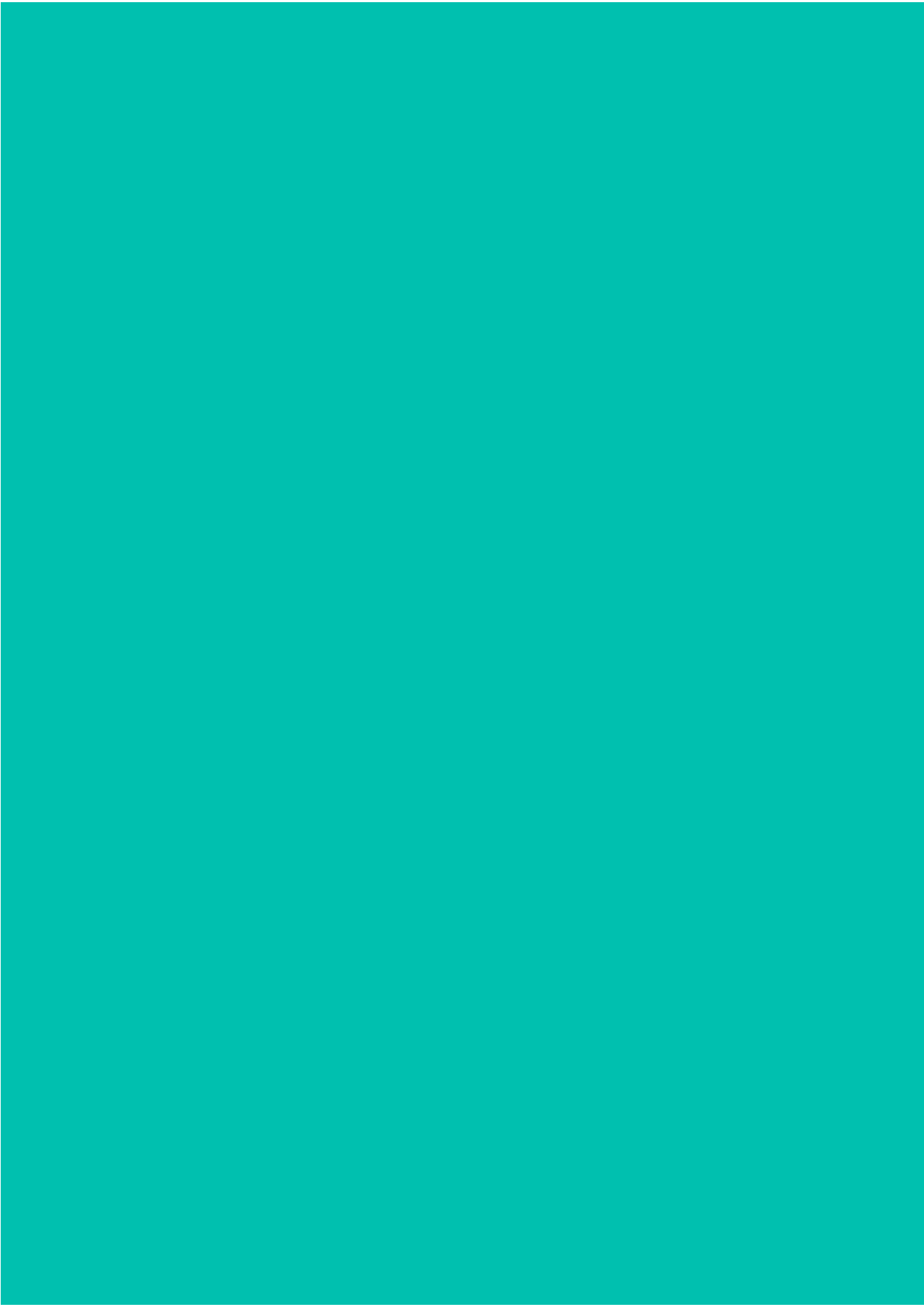
I kapitel 7 har arbejdsgruppen opstillet og overvejet nogle mulige modeller for justering af kriteriet for antal kilometer privatbanespor.

Forudsætningerne i kommissoriet indebærer nogle betydelige begrænsninger på de mulige modeller for en ændring af privatbanekriteriet. Der vil således ikke kunne opstilles modeller, der f.eks. indebærer nye eller afskaffelse af eksisterende kriterier, ændringer i vægtningen af kriterierne eller ændring af investeringstilskuddet, da dette vil medføre byrdefordelingsmæssige konsekvenser.

Reelt står valget derfor mellem en videreførelse af den nuværende ordning (model 1) eller en fastfrysning af kriteriet for antal kilometer privatbanespor til et fast niveau, f.eks. antal kilometer privatbanespor pr. 1. januar 2015 (model 2). Modellen med fastfrysning kan eventuelt varieres, således at der skal indgås dialog mellem en region og de berørte kommuner om sikring af fortsat kollektiv trafikbetjening (model 3) og videreførelsen af den nuværende ordning kan eventuelt varieres, således at der suppleres med en klausul om at togbetjening kan substitueres med busbetjening (model 4).

De tre sidste af disse modeller medfører i varierende grad, at det bliver mere økonomisk fordelagtigt for regionerne at træffe beslutning om nedlæggelse af jernbaner. Det er derfor væsentligt at være opmærksom på, at arbejdsgruppen ikke har haft mulighed for at undersøge erfaringer med konsekvenserne for lokalsamfund mv. ved lukning af en bane.

Arbejdsgruppen har overvejet modellerne samt fordele og ulemper ved disse, men finder, at en endelig stillingtagen må afhænge af, hvordan de forskellige hensyn vægtes.



3. Overblik over privatbanerne

3.1 Indledning

Som led i finanslovsaftalen om trafik af 26. november 1999 mellem regeringen (Socialdemokratiet og Radikale Venstre), SF og Enhedslisten blev der den 5. april og 3. maj 2000 indgået aftaler mellem regeringen og daværende Amtsrådsforeningen samt Hovedstadens Udviklingsråd (HUR) om overdragelse af statens ejerandele i privatbanerne samt Lille Nord.

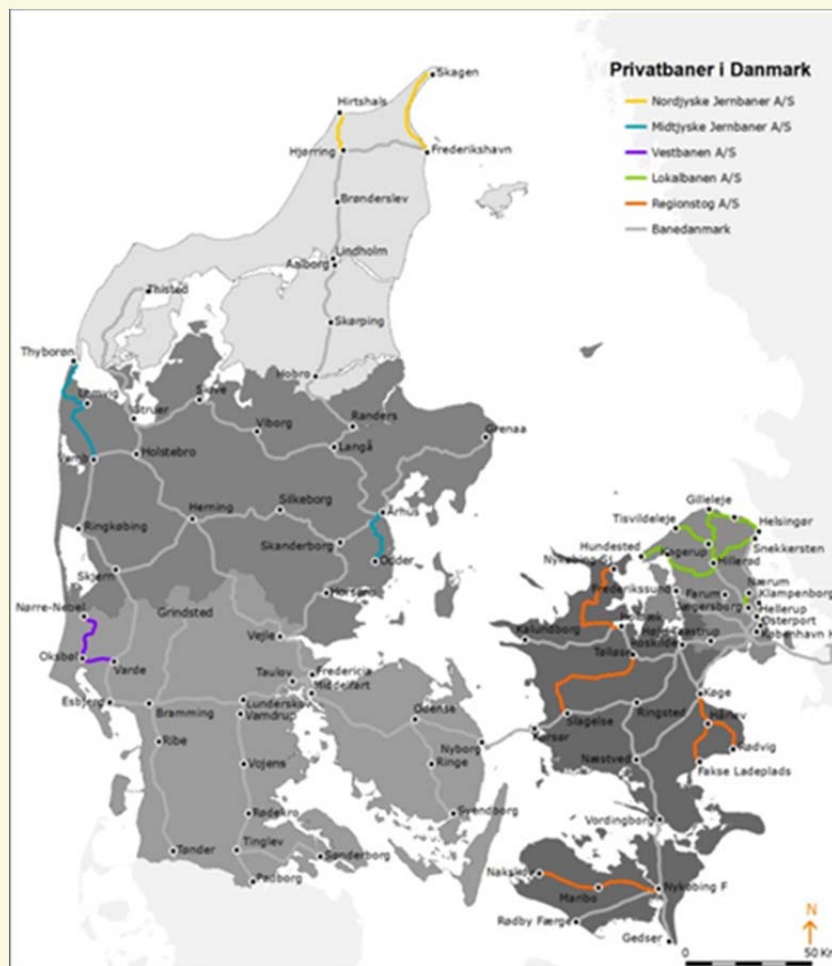
Som et væsentligt led i aftalen blev der aftalt en økonomisk kompensation til de overtagende amter samt en aftale om betjeningsomfang i en overgangsperiode samt aftalt, hvilke konsekvenser en eventuel amtskommunal beslutning om lukning af en privatbane ville have for de aftalte tilskud.

På den baggrund overtog de daværende amter og det daværende HUR d. 1. januar 2001 statens ansvar for såvel drift som infrastruktur på privatbanerne og på Lille Nord (banen mellem Hillerød og Helsingør). I alt var der tale om 14 enkeltsporede jernbanestrækninger¹ placeret rundt om i landet, med en samlet længde på lidt over 500 km., jf. Figur 3.1.

Med kommunalreformen overgik ansvaret for privatbaneopgaven pr. 1. januar 2007 fra amterne til regionerne.

¹ Enkeltsporede jernbaner har en række trafikale begrænsninger, som dobbeltsporede baner ikke har. Køreplanerne for enkeltsporede baner er bundet af, at tog i hver sin retning kun kan passere hinanden ved krydsningsstationerne samtidig med, at der er risiko for deadlock situationer, hvor togene spærrer for hinandens videre fremførsel.

Figur 3.1
Privatbanestrækninger og -selskaber i Danmark, 2014



Kilde: Transportministeriet.

3.2 Baggrund om organisering af privatbanerne

Forud for den statslige overdragelse af privatbanerne var der udarbejdet en række undersøgelser om privatbanerne og deres organisatoriske forhold.

Den første var »Rapport om Trafikøkonomi« (»Würtzen-rapporten«) fra maj 1989, der blev udarbejdet af Finansministeriet, Skatteministeriet, Trafikministeriet og Økonomiministeriet. Sigtet med rapporten var at skitsere, hvorledes subsidierne på transportområdet gradvis kunne reduceres, idet balancen mellem de forskellige transportformer samtidig tilstræbtes opretholdt.

Rapporten konkluderede, at hvis (amts)kommunerne overtog driftsansvaret for privatbanerne, ville det give mulighed for en mere rationel og samordnet drift af den regionale og lokale trafik.

I 1990 blev der indgået aftale mellem regeringen og den daværende Amtsrådsforening om amtskommunernes økonomi for 1991. I den forbindelse blev det aftalt, at der skulle nedsættes en arbejdsgruppe vedrørende en eventuel overførsel af privatbanerne til de kollektive trafikelskaber og/eller amtskommunerne. Den havde til opgave at analysere og vurdere grundlaget for en eventuel overførsel af privatbanerne, herunder modeller for og konsekvenser af en sådan overførsel.

I efteråret 1991 nedsattes en arbejdsgruppe, som skulle kulegrave privatbanernes forhold. Arbejdsgruppens kommissorium var at foretage en undersøgelse af mulighederne for rationalisering af privatbanernes drift, herunder ændringer i organisationsforhold, udnyttelse af stor-driftsfordele og besparelser ved fælles investeringer, f.eks. sammenlægning af baner med DSB.

Arbejdsgruppens rapport opstillede tre scenarier, der alle indeholdt øget samarbejde med DSB. De omhandlede en bibeholdelse af den eksisterende privatbanestruktur, en revideret struktur og en sammenlægning af en eller flere baner med DSB. En høringsrunde viste, at der ikke var opbakning til nogen af de opstillede modeller.

I 1992 gennemførtes en detaljeret beskrivelse af privatbanernes økonomi, infrastruktur, person- og godstrafik, mulighed for rationaliseringer og udvidet samarbejde med DSB samt overvejelser om den fremtidige struktur.

Blandt andet på denne baggrund indgik regeringen (Socialdemokratiet, Centrum-Demokraterne og Radikale Venstre) et fire-årigt forlig med SF om privatbanernes fremtid. Denne aftale blev ikke fornyet efter dens udløb.

I 1998 foreslog Opgavekommissionen, at privatbanerne skulle overføres fra sin daværende organisationsform, hvor både stat, amtskommune og kommune var involveret i driften af banerne, til amtskommunerne. Opgavekommissionen vurderede, at den daværende organisering indebar manglende sammenhæng mellem økonomisk ansvar og kompetence.

Herudover fremsatte Opgavekommissionen ønske om en analyse af, om der var et fornuftigt samspil mellem bus og tog.

Som led i aftalen af 16. juni 1998 mellem regeringen og den daværende amtsrådsforening om amtskommunernes økonomi i 1999 blev det besluttet at nedsætte et udvalg angående den regionale bus- og togbetjening. Udvalget med deltagelse af de kommunale parter, HT og relevante ministerier fik til opgave at belyse den regionale, kollektive trafiks økonomi og organisering, fremkomme med en vurdering af den aktuelle arbejdsdeling mellem bus og jernbane og opstille forslag til justeringer i samspillet mellem staten og amtskommunerne i denne henseende med det formål at styrke den kollektive trafik.

I januar 2000 afgav udvalget en redegørelse (»Regional bus- og togbetjening«), der indeholdt en beskrivelse af det aktuelle omfang, økonomien og den aktuelle organisering af den regionale, kollektive trafik med bus og jernbane. Rapporten opstillede en række forslag til justeringer i samspillet mellem staten og amtskommunerne med det formål at styrke den regionale, kollektive trafik. Rapporten indeholdt flere modeller for privatbanerne, hvoraf én indebar amtskommunalt ejerskab.

På denne baggrund blev der i finanslovsaftalen om trafik af 26. november 1999 mellem regeringen, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten aftalt følgende:

»Privatbanerne, herunder banernes infrastruktur, forhandles med amterne med henblik på en mulig overdragelse. Amternes samlede compensation udmåles efter de almindelige DUT-regler. Amternes compensation vil i en overgangsperiode blive differentieret efter udgifterne til privatbanedrift i det enkelte amt. I overgangsperioden bør amterne opretholde et passende omfang af kollektiv trafik. Der gives låneadgang til materielanskaffelser og banerenovering.«

3.3 Overdragelse af privatbanerne til amterne og HUR

Som opfølgning på finanslovsaftalen om trafik fra 1999 blev der den 5. april 2000 indgået en aftale mellem regeringen og daværende Amtsrådsforeningen og HUR om overdragelse af statens aktier og trafikførerfunktionen til amtskommunerne. Den 3. maj 2000 indgik regeringen og det daværende Hovedstadens Udviklingsråd endvidere en aftale om overdragelse af jernbanestrækningen Lille Nord og betjeningen heraf til sidstnævnte. Begge aftaler blev tiltrådt af SF og Enhedslisten.

Overdragelsen af privatbanerne til amterne skete på en række vilkår, som blev fastlagt i »Aftale mellem Regeringen og Amtsrådsforeningen om overdragelsen af privatbanerne til amterne» af 5. april 2000, en tilsvarende aftale blev indgået med HUR, og blev udmøntet i Lov om amtskommunernes overtagelse af de statslige ejerandele i privatbanerne. For loven stemte partierne bag finanslovsaftalen fra 1999 samt Kristeligt Folkeparti.

Følgende væsentlige vilkår fra aftalen skal fremhæves, hvor af nogle af punkterne uddybes i det følgende:

- overdragelse af de statslige aktier
- statsligt driftstilskud
- statsligt investeringstilskud
- statsligt tilskud til tjenestemandspensioner

- amterne får mulighed for bestemmende indflydelse i jernbaneaktieselskaber
- ophævelse privatbanernes eneretsbevillinger mod gældseftergivelse
- adgang for amterne til fuld lånefinansiering af investeringer
- aftale om opretholdt togbetjening

Aktivoverdragelse

Ved loven blev trafikministeren bemyndiget til at overdrage "de staten tilhørende aktier i privatbaneaktieselskaber til vedkommende amtsråd og Hovedstadens Udviklingsråd".

Derudover fik amtsrådene og HUR mulighed for at indgå kontrakter med jernbanevirksomheder om at udføre offentlig servicetrafik samt virke som infrastrukturforvalter og deltage i selskaber, der driver jernbanevirksomhed²

Fortsat statstilskud

Frem til overtagelsen i 2001 dækkede staten 70 pct. af privatbanevirksomhedernes driftsunderskud og 70 pct. af virksomhedernes investeringsudgifter. De resterende 30 pct. af såvel drifts- som investeringsudgifter blev dækket af de interesserede amtskommuner og kommuner. Dertil kom, at staten dækkede 85 pct. af udgifterne til tjenestemandspensioner og amtskommuner og kommuner de resterende 15 pct.

I aftalen blev der fastlagt vilkår for de tre statslige (og kommunale) tilskudsområder drift, investering, pensioner.

Driftstilskud

På driftsområdet modtog amterne og HUR i en 4-årig overgangsperiode fra 2001-2004 det hidtidige statslige driftstilskud. Dertil kom, at staten i overgangsperioden også udbetalte det, der svarede til de tidligere kommunale driftstilskud. Den kommunale tilskudsforpligtelse til driften bortfaldt således pr. januar 2001. Udgangspunktet for beregningen af driftstilskuddet til det enkelte amt og HUR var driftstilskuddet i 2000.

Det samlede direkte statslige driftstilskud i overgangsperioden fremgår af tabel 3.1.

Tabel 3.1
Statsligt driftstilskud til privatbanerne 2001-2004

Mio. kr. pl.	2001	2002	2003	2004
I alt	119,3	123,8	130,7	135,1

Kilde: Finanslove for 2001-2004.

² Lov om jernbane regulerer jernbanc erhvervet gennem regulering af jernbaneinfrastrukturforvaltningen og regulering af jernbanevirksomheden. Retten til at drive jernbanevirksomhed (dvs. befordring af personer og gods på jernbane) kræver tilladelse og sikkerhedscertifikat udstedt af Trafikstyrelsen. Ret til at forvalte jernbaneinfrastruktur kræver tilladelse og sikkerhedsgodkendelse udstedt af Trafikstyrelsen.

Der var knyttet to særlige vilkår til det statslige driftstilskud i aftalen. For det første skulle amterne og HUR opretholde togbetjeningen af privatbanerne indtil den 31. december 2004. Ved "opretholdt togtrafik" skulle forstås en togbetjening svarende til niveauet i 2000 på hverdage i tidsrummet fra kl. 6 til kl. 21, lørdag fra kl. 6 til kl. 16 og søndage fra kl. 12 til kl. 21.

For det andet kunne udbud af togtrafikken tidligst ske med virkning fra 1. januar 2005. Dette hang sammen med, at der i aftalen var enighed om at tilstræbe, at enhver jernbaneoperatør, som opfyldte kravene i lov om jernbanevirksomhed, skulle have mulighed for at drive jernbanevirksomhed på privatbanernes infrastruktur efter samme regler som på det øvrige banenet. Frem til lovændringen havde privatbaneselskaberne haft eneret til de pågældende strækninger.

Investeringsstilskud

Ved overdragelsen tilførtes amterne det daværende investeringstilskud for en 15-årig overgangsperiode, svarende til 1. januar 2001- 31. december 2015. I 2015 udgør investeringstilskuddet 106,2 mio. kr. Hvis togdriften på en bane indstilles i overgangsperioden, vil investeringstilskuddet til den pågældende bane bortfalde, og tilskuddet vil blive overført til fordeling mellem de resterende amter. De seneste 5 års investeringstilskud til den pågældende bane vil skulle tilbagebetales til staten, medmindre det kan godtgøres, at der siden amtets overtagelse er foretaget investeringer i infrastruktur og materiel på den pågældende strækning, der kan retfærdiggøre tilskuddet. Investeringstilskuddet er nærmere omtalt i kapitel 5 om finansiering af privatbanerne.

Forudsætningen for at modtage det statslige investeringstilskud i perioden 2005-2015 var, at togbetjeningen opretholdes, jf. ovenfor.

Tjenestemandspensioner

I en tiårig periode skulle hvert enkelt amt/region modtage et årligt tilskud fra staten til dækning af de ved overdragelsen allerede optjente pensionsrettigheder. I 2010 var der til dette formål afsat 55,5 mio. kr. Fra 2011 og frem til og med 2030 indgår denne kompensation i bloktilskuddet.

Amterne blev endvidere kompenseret for fremtidige optjente pensionsrettigheder gennem et forøget driftstilskud. Dette tilskud udgjorde i 2010 20,4 mio. kr. Frem til og med 2010 blev dette fordelt mellem amterne og efterfølgende regionerne. Fra 2011 og frem indgår denne kompensation i bloktilskuddet.

Låneadgang

Med overdragelsen blev der indført automatisk låneadgang til investeringer i rullende materiel til passagertrafik (privatbaner) samt udgiften til investeringer i jernbaneinfrastruktur, herunder stationsanlæg og værksteder m.v.

Med de forudsatte investeringstilskud og lånefinansieringsmuligheden var det hensigten, at der i perioden efter 2000 skulle gennemføres investeringer på 1,1 mia. kr. (2000-pl) på privatbaneområdet.

Af bemærkningerne til lovforslaget om amtskommunernes overtagelse af de statslige ejerandele i privatbanerne fremgår, at der med disse vilkår er: "...sikret en væsentlig tilskyndelse for amtskommunerne og Hovedstadens Udviklingsråd til at videreføre og styrke togdriften".

Endelig fremgår det af aftalen fra 2000, at såfremt banebetjeningen på en strækning nedlægges permanent, kan staten overtage jernbaneinfrastrukturen med tilhørende arealer og stationer, som de er og forefindes, vederlagsfrit. Af bemærkninger til lovforslaget fremgår, at baggrunden for denne bestemmelse er, at privatbanernes eksistens i årtier har hvilet på offentlige tilskud, i hovedsagen fra staten, og at dette forudsås også at være tilfældet fremover.

3.4 Overdragelse af privatbanerne til regionerne

3.4.1 Lov om trafikselskaber

I forbindelse med den daværende regerings aftale fra juni 2004 med Dansk Folkeparti om en strukturreform og den efterfølgende aftalte udmøntningsplan fra september 2004 blev ansvaret for privatbanerne overdraget til regionerne fra 2007.

Aftalen indebar, at den daværende lovgivning om kollektiv trafik, som bestod af to love, lov om hovedstadsområdet kollektive persontrafik og lov om den lokale og regionale kollektive personbefordring uden for hovedstadsområdet, blev erstattet med én ny lov om trafikselskaber, som gælder hele landet fra 2007.

Samtidig blev lov om amtskommunernes overtagelse af de statslige ejerandele i privatbanerne ophævet, idet trafikselskabernes videreførelse af privatbanerne skulle ske på grundlag af lov nr. 1317 af 20. december 2000 om amtskommunernes overtagelse af de statslige ejerandele i privatbanerne samt de juridiske forpligtende aftaler mellem amtskommunerne, HUR og staten om overtagelse og videreførelse af privatbanerne.

Det forudsattes endvidere, at trafikselskaberne skulle indtræde i amtskommunernes rettigheder og pligter, som var nedfældet i loven og aftalerne fra 2000. De retligt bindende aftaler mellem staten og de enkelte amtskommuner angav vilkår for overdragelsen – herunder vilkår for fremtidige tilskud til drift, pensioner og investeringer, tilbagebetaling og omfordeling af tilskud – i tilfælde af nedlæggelse af baner.

Med aftalen stod regionerne for at oprette trafikselskaber i hele Danmark. Trafikselskaberne fik det samlede ansvar, herunder takstkompetencen, for den lokale og regionale busdrift samt privatbanerne. Regionernes opgaver på trafikområdet skulle udover billetindtægter finansieres gennem en kombination af et udviklingsbidrag fra kommunerne og et bloktilskud fra staten, jf. også kapitel 5 om finansiering af privatbaneopgaven.

Med lov om trafikselskaber blev det statslige driftstilskud, der i 2005 var omlagt til bloktilskud til amterne, videreført som bloktilskud til regionerne. Derudover fortsatte det hidtidig statstilskud vedrørende investeringer og pensioner.

3.4.2 Ændring af lov om trafikskaber fra 2014

Lov om trafikskaber beskriver desuden rollefordelingen i den kollektive trafik mellem kommuner og regioner. Loven er senest ændret i 2014. Ved denne ændring er bl.a. fordelingen af opgaver mellem regioner og kommuner øst for Storebælt blevet ændret – og kravene til planlægning på tværs af kommuner, regioner og trafikskaber er ligeledes ændret.

Det fremgår af lov om trafikskaber at regionerne bidrager til trafikskabet med et tilskud svarende til udgifterne til privatbaner og busruter af regional betydning, og at kommuner bidrager med et tilskud svarende til udgifterne til de lokale busruter.

Det fremgår også af lov om trafikskaber, at der mindst hvert fjerde år skal udarbejdes en plan for serviceniveauet for den offentlige servicetrafik, der varetages af trafikskabet – og at planen skal indeholde et strategisk grundlag, der som minimum fastlægger de overordnede principper for rutenettet og et flerårigt budgetoverslag.

Det fælles strategiske grundlag på tværs af kommuner, region(er) og trafikskaber er en tilføjelse fra 2014-lovændringen, der blev til bl.a. på baggrund af følgende overvejelser (i bemærkningerne til lovforslaget):

”Det er med lovgivningen ikke fastlagt på forhånd, hvilken bustrafik kommuner og regioner har ansvar for hver især. Forarbejderne til lov om trafikskaber foreskriver alene, at regionen er økonomisk ansvarlig for et overordnet regionalt busnet, der forbinder bycentre uden banebetjening i hver sin kommune, mens kommuner finansierer lokale ruter. Den konkrete fordeling fastlægger parterne derfor selv ud fra deres ønskede serviceniveau.

Ud over den almindelige planlægning af bustrafikken, forpligtes trafikskaberne også til at udarbejde langsigtede planer for den offentlige servicetrafik, som trafikskaberne er ansvarlige for inden for rammerne af statens planlægning. En del af formålet med denne planlægning er at udmønte politiske/økonomiske servicemålsætninger for den offentlige servicetrafik på længere sigt.

Der er på nuværende tidspunkt ikke noget krav til, at trafikskabernes trafikplan for den offentlige servicetrafik skal indeholde nærmere overvejelser om ansvarsfordelingen mellem regioner og kommuner eller langsigtede planer for fastlæggelsen af et mere stabilt og fast rutenet. Busnettet er fuldt ud afhængigt af kommunernes og regionerne prioriteringer i de årlige budgetter.”

Med lovændringen blev der således stillet større krav til samarbejdet mellem kommuner, region(er) og trafikskaber. Følgende fremgår af bemærkningerne til lovforslaget:

”For at skabe et mere stabilt rutenet inden for trafikskabets geografiske område, hvor ansvaret mellem kommuner og regioner sættes i mere forudsigelige og stabile rammer, foreslås det, at trafikplanen også skal indeholde et strategisk grundlag, der som minimum fastlægger de overordnede principper for rutenettet samt et flerårigt budgetoverslag.

Der skal med det strategiske grundlag fastlægges et grundlæggende net af ruter, herunder en beskrivelse af kørsels- og betjeningsomfang, som regioner og kommuner så vidt som muligt har lagt sig fast på, og som de som udgangspunkt ikke på kort sigt ændrer.

Det strategiske grundlag skal ses som en form for aftale mellem kommuner og regioner i trafikelskabet, hvor de over for hinanden har lagt sig fast på dette grundlæggende rutenet, som kommuner og regioner efterfølgende vil kunne arbejde ud fra i forbindelse med planlægningen af øvrige ruter.

Med forslaget fastlægges de overordnede principper for rutenettet ud fra en længere planlægningshorisont end det er tilfældet med planlægningen af busstrafikken i dag.

For at understøtte denne planlægning, findes det hensigtsmæssigt, at der i samspil med disse overordnede principper for rutenettet udarbejdes et flerårigt budgetoverslag. På den måde er det muligt for de enkelte kommuner og regioner at tilrettelægge egen trafik og midlerne hertil bedre.

Hensigten med det strategiske grundlag og flerårige budgetoverslag er at eliminere noget af den usikkerhed, der opstår ved, at der årligt lægges nye budgetter, der betyder, at busruter kan besluttes nedlagt med kort varsel.

Kommunernes og regionernes 1-årige budgetplanlægning er fortsat det bærende element i økonomien, og det strategiske grundlag er ikke til hinder for, at en kommunes eller regions økonomi nødvendiggør, at der med kort frist ændres eller nedlægges en busrute, der indgår i det strategiske grundlag. Det er således fortsat op til parterne selv at fastlægge serviceniveauet, selvom der udarbejdes et strategisk grundlag.”

3.5 Den overordnede økonomi i privatbanerne

Udformningen af bloktilskuddet og de rammer der blev skabt gennem implementering i lovgivningen af den politiske aftale af 5. april 2000 har udgjort grundlaget for, at der gennem hele perioden har været kørt jernbanetrafik på de 14 privatbanestrækninger, der i 2001 overgik til amterne og i 2007 til regionerne.

Reformen betød at privatbanerne i realiteten blev drevet af de regionale trafikelskaber. Det vil sige at der blev etableret en konstruktion, hvor trafikelskaberne både er trafik købere og kontrakt holdere på trafikken.

Fra 2001 til 2007 foreligger der i Transportministeriet kun summariske oplysninger om trafikomfang og økonomien i privatbanedriften.

Fra 2007 foreligger der tal fra Trafikstyrelsen, der på overordnet plan kan belyse økonomi og trafikomfang i privatbanedriften, set fra et trafik købers synspunkt.

Fra 2010 og frem foreligger der regnskabsoplysninger, som er fuldt sammenlignelige over tid. I tabel 3.2 er der for perioden 2010 – 2013 vist trafikelskabernes bruttoudgifter til køb af trafik hos privatbaneselskaberne, og hvordan trafikelskabernes indkøb af denne trafik er blevet finansieret.

Tabel 3.2
Privatbaner – udgifter og indtægter 2010 - 2013

Mio. kr.	2010	2011	2012	2013
<i>Trafikselskabernes bruttoudgifter til køb af privatbanetrafik</i>				
Kontraktbetaling, drift	419	470	474	456
Kontraktbetaling, materiel	75	77	71	66
Infrastruktur, drift	59	54	61	87
Infrastruktur, anlæg	70	47	59	35
Administrationsudgifter	3	3	3	3
Samlede udgifter	625	650	668	646
<i>Trafikselskabernes finansiering af bruttoudgifterne til privatbanetrafikken</i>				
Passagerindtægter	195	202	202	221
Driftstilskud	346	345	398	382
Infrastrukturtilskud				
fra regioner	81	104	65	40
fra kommuner	3	0	3	3
Samlede indtægter	625	650	668	646
Trafikselskabernes nettoudgifter ved privatbanetrafik (tilskudsbehov)	430	449	466	425

Kilde: "Nøgletal for privatbanerne" div. årgange, Trafikstyrelsen.

Note: Investeringer i privatbaneinfrastruktur administreres forskelligt i de forskellige trafikselskaber/regioner, og opgøres derfor forskelligt i statistikken. Således fremgår investeringerne for Regionstog for eksempel samme år som investeringen foretages, mens opgraderinger på Midtjyske og Nordjyske Jernbaner er finansieret med lån, hvor de årlige renter og afdrag således fremgår af statistikken. Relativt lave tal for investeringer i infrastruktur for disse baner er derfor funderet i større investeringer i tidligere år.

Trafikselskabernes samlede bruttoudgifter til køb af trafik hos privatbanerne har de seneste 5 år ligget på omkring 650 mio. kr. årligt, ekskl. udgifter til tjenestemandspensioner, der afholdes direkte af regionerne. Omkring 80 pct. af bruttoudgifterne er driftsudgifter inkl. afskrivning og forrentning af materiel og omkring 20 pct. er udgifter til drift og anlæg af infrastruktur. Trafikselskabernes nettoudgifter (bruttoudgifter – passagerindtægter) ligger årligt på mellem ca. 425-450 mio. kr. i perioden 2010 – 2013.

I perioden fra 2007 til i dag har passagerindtægterne dækket knap en tredjedel af bruttoudgifterne til togdrift på privatbanerne. Selvfinansieringsgraden har været højest i Nordjylland og i Hovedstadsregionen.

Det er ikke i forbindelse med udvalgsarbejdet blevet afdækket, i hvilket omfang amterne, og senere regionerne, har udnyttet den automatiske låneadgang til finansiering af investeringer.

3.6 Trafikudviklingen hos privatbanerne

Der var i 2013 i alt 12,7 mio. påstigere på privatbanerne, og der blev udført et samlet transportarbejde på knap 220 mio. personkm. Antallet af påstigere og transportarbejdet med privatbanetog er siden 2007 steget med knap 20 pct. Togtrafikken på Banedanmarks net er i samme periode steget med knap 10 pct.

Som bilag til denne rapport er en oversigt over udviklingen i antallet af påstigere og transportarbejde på alle privatbanerne i perioden 2010-2013. Den positive passagerudvikling, der ses af tabel 3.3 og af bilaget, er primært sket øst for Storebælt. Der er således sket en samlet stigning på privatbanerne på ca. 1,3 mio. påstigninger fra 2010 til 2013, hvoraf ca. 1,0 million er sket på banerne i Region Hovedstaden. Dette er bl.a. sket på baggrund af et markant udvidet driftsomfang med hyppigere afgang og på visse strækninger også med hurtigere tog.

Udgiften pr. togsætkilometer, som er udtryk for effektiviteten i privatbanetrafikken, har været faldende siden 2009. Der har med andre ord været tale om en forbedring af produktiviteten med godt 10 pct. Samlet set betyder ovenstående at udgiften pr. personkm. har været faldende siden 2011.

Tabel 3.3

Produktionstal privatbaner 2007-2013

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Antal påstigere (mio.)	10,7	10,6	11,2	11,4	12,1	12,5	12,7
Antal personkm. (mio.)	182,2	183,8	190,2	194,3	209,4	217,2	219,5
Antal togsæt	83	83	81	81	81	80	76
Kørte km pr. togsæt	137.852	125.496	119.881	115.225	109.200	103.313	99.101
Samlet udgift pr. togsætkm (kr.)	65,12	66,54	66,98	66,98	73,32	62,97	55,79
Samlet udgift pr. personkm (kr.)	2,22	3,08	3,11	3,22	3,41	2,94	2,52

Kilde: Trafikstyrelsen.

Betragtes tilskudsbehovet pr. personkm. målt ved kontraktudgiften for drift for den enkelte privatbanestrækning, er der store forskelle mellem banerne, jf. nedenstående tabel 3.4

Målt i forhold til tilskudsbehovet på tilsvarende sidebanestrækninger på Banedanmarks net, ligger udgifterne pr. persomkm. på samme niveau.

Betragtes infrastrukturudgifterne pr. togkm., er der en faktor 3 i forskel på den billigste og dyreste banestrækning. En del af forklaringen er, at der ikke kører så mange tog pr. døgn på de "dyreste" strækninger.

Tabel 3.4
Tilskud pr. påstiger, regnskab 2013

	Kontraktudgift, drift pr. personkm (kr.)	Drift af infrastruktur pr. togkm (kr.)	Transportarbejde (mio. personkm.)	Tilskud pr. på- stiger (kr.)
Frederiksværkbanen	1,3	5,4	38,7	28,4
Gribskovbanen	1,8	5,8	27,9	29,0
Hornbækbanen	3,3	7,2	7,8	27,4
Lille Nord	1,4	5,3	18,5	20,3
Nærumbanen	4,9	3,0	3,8	23,7
Østbanen	2,7	8,0	20,1	51,9
Lollandsbanen	1,9	9,2	26,5	50,2
Odsherredsbanen	1,9	9,5	24,3	39,5
Tølløsebanen	4,7	12,3	7,8	88,9
Hirtshalsbanen	2,0	13,8	6,2	26,9
Skagensbanen	1,2	11,4	16,5	38,8
Odderbanen	2,4	11,1	13,7	29,4
Lemvigbanen	3,3	14,8	4,2	68,6
Vestbanen	4,6	18,7	3,5	71,4
Privatbaner i alt	1,6	8,8	219,5	34,7

Kilde: Trafikstyrelsen.

3.7 Strukturudvikling i privatbanesektoren siden 2000

Det, der i dag kendetegner privatbanerne i forhold til andre banestrækninger i Danmark, er, at det ikke er Banedanmark, der ejer og har ansvaret for infrastrukturen, og at togdriften på strækningerne indkøbes af de regionale trafiksselskaber. Ved infrastruktur forstås spor, signalsystemer, bygninger, værksteder, broer, overkørsler mv., dvs. anlæg, som er nødvendige for at togene kan køre.

For flertallet af privatbaner er det endvidere karakteristisk, at togoperatørerne på strækningerne er ejet af selskaber, hvor trafiksselskabet (regionen) er hovedaktionær.

På landsplan er der fem privatbaneaktieselskaber, som ejer infrastrukturen og tilrettelægger driften i kontrakt med de regionale trafiksselskaber.

En række fakta om de enkelte strækninger er sammenfattet i tabel 3.5.

Tabel 3.5
Privatbanestrækninger 2014

Strækning	Kommuner banen løber igennem	Endestationer	Privatbaneselskab	Længde	Antal stationer	Køretid
Lollandsbanen	Lolland Guldborgsund	Nykøbing Falster – Nakskov	Regionstog	50,2	9	46
Høng-Tølløse banen	Slagelse Sorø Kalundborg Holbæk	Slagelse – Tølløse	Regionstog	50,8	12	49
Østbanen	Køge Faxe Stevns	Køge – Rødvig Køge – Faxe Ladeplads	Regionstog	49,6	10 10	33 32
Odsherred banen	Odsherred Holbæk	Holbæk – Nykøbing Sjælland	Regionstog	49,4	15	51
Gribskovbanen	Hillerød Gribskov	Hillerød – Gilleleje Hillerød – Tisvildeleje	Lokalbanen	42	10 12	29 31
Frederiksværkbanen	Halsnæs Hillerød	Hillerød – Hundested	Lokalbanen	36,3	15	50
Hornbækbanen	Helsingør Gribskov	Gilleleje – Helsingør	Lokalbanen	25	18	41
Lille Nord	Helsingør Fredensborg Hillerød	Hillerød – Helsingør	Lokalbanen	20,8	9	26
Nærumbanen	Rudersdal Lyngby-Taarbæk Gentofte	Jægersborg – Nærum	Lokalbanen	7,8	8	13
Vestbanen	Varde	Varde – Nørre Nebel	Vestbanen	37,5	17	42
Lemvigbanen	Lemvig Holstebro	Vemb – Thyborøn	Midtjyske Jernbaner	56,3	20	68
Odderbanen	Odder Aarhus	Odder – Aarhus	Midtjyske Jernbaner	26,5	18	41
Hirtshalsbanen	Hjørring	Hjørring – Hirtshals	Midtjyske Jernbaner	16,1	12	22
Skagensbanen	Frederikshavn, dog nogle afgang videre ad statens net til Hjørring	Frederikshavn – Skagen	Midtjyske Jernbaner	39,7	10	43

Kilde: Danske Regioner og Trafikstyrelsen.

Siden 2001 har der været gennemført en række fusioner mellem de hidtidige 13 privatbaneselskaber, så der nu er 5 privatbaneselskaber tilbage. Privatbaneselskaberne ejes primært af trafikelskaberne, og er typisk opdelt i hhv. et drifts- og et infrastrukturselskab. Selskabernes drift finansieres i hovedsagen ved salg af trafik til de regionale trafikelskaber.

Nedenfor følger på baggrund af oplysninger fra Danske Regioner en gennemgang af organiseringen i hver af regionerne.

Region Hovedstaden.

I 2001 etableredes Lokalbaneln A/S som operatørselskab efter en fusion af seks tidligere privatbaneselskaber, nemlig Hillerød-Frederiksværk-Hundested Jernbane A/S, Gribskovbanen A/S, Helsingør-Hornbæk-Gilleleje-Banen A/S, Lyngby-Nærum Jernbane A/S og Østbanen A/S. Samtidig etableredes infrastrukturselskabet Hovedstadens Lokalbaneln A/S med Lokalbaneln A/S som hovedaktionær. I 2007 overtog Lokalbaneln A/S driften på Lille Nord (Hillerød-Helsingør) – i 2009 udskiltes driften og infrastrukturen på Østbanen og overdroges til Regionstog A/S. Lokalbaneln A/S fungerer endvidere som infrastrukturforvalter på de strækninger, der ejes af datterselskabet Hovedstadens Lokalbaneln A/S. Lokalbaneln A/S har endvidere et 100 pct. ejet datterselskab, der ejer togmateriellet, som hovedsageligt er finansieret ved leasing.

Region Sjælland.

I 2003 etableredes Vestsjællands Lokalbaneln A/S som en fusion af Odsherreds Jernbane A/S og Høng-Tølløse Jernbane A/S. I 2009 fusionerede Vestsjællands Lokalbaneln A/S med A/S Lollandsbanen og etablerede operatørselskabet Regionstog A/S, som samtidig overtog driften af Østbanen fra Lokalbaneln A/S. Samtidig etableredes infrastrukturselskabet Infrastrukturselskabet LJ A/S med Regionstog som eneaktionær – infrastrukturen på Østbanen overdroges samtidig fra Hovedstadens Lokalbaneln A/S. Regionstog A/S har endvidere et 100 pct. ejet datterselskab, der ejer togmateriellet, som hovedsageligt er finansieret ved leasing.

Efter disse organisationsændringer i 2009 er der således i Region Hovedstaden og Region Sjælland to regionsopdelte jernbanevirksomheder, vertikalt organiseret. Trafikselskabet Movia er hovedaktionær i begge selskaber, og har således både en ejerrolle og en trafikføberrolle på vegne af regionerne.

Region Syddanmark

Eneste lokalbane i Region Syddanmark er Vestbanen A/S. Aktiekapitalen i selskabet er fordelt mellem Sydtrafik (62 pct.) og Varde Kommune (38 pct.). Vestbanen A/S ejer Vestbanens aktiver (skinner, tog, stationer, ejendomme, etc.), der benyttes til udførelsen af togtrafik på Vestbanen. Såvel infrastrukturforvaltningen som driften af Vestbanen er udliciteret til Arriva Tog A/S.

Region Syddanmark er ansvarlig for at finansiere såvel drift som infrastruktur på Vestbanen.

Region Midtjylland

I 2008 blev Midtjyske Jernbaner A/S dannet ved en fusion mellem Odderbanen A/S (Odder-Århus) og Vemb-Lemvig-Thyborøn Jernbane A/S. I forbindelse med fusionen blev infrastruktur og drift adskilt, således at driften blev udskilt i et operatørselskab, der som datterselskab er 100 pct. ejet af Midtjyske Jernbaner A/S. Trafikselskabet Midttrafik har aktiemajoriteten i Midtjyske Jernbaner A/S (87,66 pct.), resten ejes af kommunerne som banen kører igennem. Midttrafik har således både en ejerrolle og en trafikføberrolle på vegne af regionerne. Region Midtjylland har det finansielle ansvar for privatbanernes drift og anlæg, dog således at Hol-

stebro og Lemvig kommuner yder et årligt tilskud til Lemvigbanen. Region Midtjylland fastlægger serviceniveauet for privatbanerne.

Region Nordjylland

Nordjyske Jernbaner blev i 2001 dannet ved en sammenlægning mellem Skagensbanen A/S og Hjørring Privatbaner A/S. Den 1. januar 2007 blev virksomheden et datterselskab af Nordjyllands Trafikselskab (NT), som ejer 89 pct. af aktierne. Resten ejes af de kommuner, som banen kører igennem samt enkelte private lodsejere. NT har således både en ejerrolle og en trafikføberrolle på vegne af regionerne. Den 1. januar 2009 blev virksomheden delt i et operatørselskab og et infrastrukturselskab. NJAS-koncernen ejer sine tog og har derfor ikke koncerneksterne leasingomkostninger. Togene ejes af et datterselskab som leaser dem til moderselskabet.

3.8 Investeringer i infrastruktur og materiel

De enkelte trafikelskaber/regioner har for Danske Regioner udarbejdet nedenstående overblik over afholdte investeringer i infrastruktur og materiel samt vurdering af nuværende tilstand af banerne.

De største investeringer, der er foregået på privatbanerne i perioden fra 2001 til 2014 oplyses at være investeringer i nye togsæt på de fleste privatbanestrækninger. Dette er enten sket som direkte investeringer eller via indgåelse af leasingkontrakter. Det fremgår af tabel 3.6, at der er oplyst anvendt ca. 550 mio. kr. til dette formål i perioden. Desuden er det oplyst, at der er investeret i spor for ca. 300 mio. kr. og i anden infrastrukturupgradering for ca. 250 mio. kr. fra 2007 til 2014.

Den investeringsplan, som det daværende Jernbanetilsynet udarbejdede forud for amternes overtagelse af ansvaret for privatbanerne i 2001, vurderede, at det primært ville være tale om investeringer i materiel, der ville udgøre det største behov for privatbanerne i perioden 2000-2009. I rapporten "Regional bus og togbetjening – Afrapportering fra udvalget om den regionale bus- og togbetjening" fra 2000 (udvalgsarbejdet der gik forud for overdragelsen af ansvaret for privatbanerne til amterne) er endvidere anført, at: "Det må således vurderes, at privatbanerne i årene efter 2010 vil stå over for en større reinvesteringspukkel, og at de (meget) langsigtede gennemsnitlige reinvesteringsomkostninger i infrastrukturen derfor væsentligt overstiger de gennemsnitlige omkostninger i den kommende 5-10 års periode".

Det er denne investeringsplan fra 1999, der ligger til grund for det nuværende statslige investeringstilskud, som omtales nærmere i afsnit 5.3. Arbejdsgruppen har ikke forholdt sig til fremtidige investeringer i privatbanerne.

Nordjyske Jernbaner (Region Nordjylland)

Danske Regioner oplyser, at Nordjyske Jernbaners infrastruktur og materiel grundlæggende vurderes i en god stand. Det oplyses, at det bl.a. skyldes investeringer i nye spor på Hirtshalsbanen i årene 1996-2001, på Skagensbanen i 2005, nedlæggelse af de overkørsler, det kunne være relevant at nedlægge i 2002-2003 og investeringer i nye togsæt i 2005. I 2014 gennemføres implementering af GSM-R Voice, reovering af broer og anlæg af nyt spor på Frederikshavn Station. Der er således løbende sket investeringer i infrastruktur over de sidste ca. 20 år.

Vestbanen (Region Syddanmark)

Danske Regioner oplyser, at der siden beslutningen i 2011 om videreførelse af Vestbanen, er besluttet investeringer i infrastruktur/sikkerhed samt nye togsæt for i alt ca. 115 mio. kr. De fleste af disse investeringer er nu realiserede. De nuværende spor forventes at have en levetid til ca. 2025-2030.

Regionstog (Region Sjælland)

Danske Regioner oplyser, at Regionstogs skinnenet generelt vurderes i en god stand – dog vurderer regionen, at der er et akut behov for sporfornyelse af en strækning på Tølløsebanen.

I årene 2006-2009 investeredes i alt ca. 310 mio. kr. i anskaffelse af nye togsæt. I årene 2008-2011 investeredes der i alt ca. 240 mio. kr. i modernisering og hastighedsopgradering på Odsherredsbanen, Tølløsebanen og Østbanen, således at alle lokalbaner i Region Sjælland har en strækningshastighed på 100/120 km/t. mod hidtidig 75 km/t. Sporet på Østbanen vurderes på baggrund af fornyede myndighedskrav at skulle skiftes inden for få år. Det er oplyst, at der herudover er gennemført, eller forventes gennemført, yderligere investeringer de kommende år på ca. 80 mio. kr.:

- Nyt radiosystem (GSM-R),
- Ny fjernstyringscentral i Maribo,
- Nedlæggelse af resterende usikrede overkørsler på Lollandsbanen, så der ikke er flere usikrede overkørsler tilbage på Regionstogs infrastruktur i 2015,
- Sporfornyelse af en 8 km. strækning på Tølløsebanen (mellem Ruds Vedby og Høng), hvor der vurderes at være et presserende behov for sporudskiftning. Denne investering vurderes at ville udgøre ca. 50 mio. kr. Investeringen afventer dog pt. en politisk proces i Region Sjælland.

Lokalbanen (Region Hovedstaden)

Danske Regioner oplyser, at en stor del af Lokalbanens spor er gamle, og vurderes at måtte udskiftes i perioden efter 2015. Hovedparten af denne sporudskiftning forventes at skulle ske i første halvdel af planperioden. På Lokalbanens 138 km. infrastruktur er der ca. 80 usikrede overkørsler/overgange. Regionen vurderer, at der vil være behov for i perioden enten at sikre eller nedlægge disse for at bringe sikkerhedsniveauet på niveau med statens net.

Der er investeret i nye togsæt i 2006-2007. I årene 2007-2008 blev Frederiksværkbanen hastighedsopgraderet fra 75 km/t. til 100 km/t., hvilket kostede ca. 50 mio. kr. Også i årene 2007-2008 blev der gennemført ombygning af sporarealet og perroner samt etableret et nyt sikringsanlæg på Gilleleje Station for i alt ca. 11 mio. kr. Herudover oplyses om gennemførte eller forventning om at der gennemføres flere delprojekter frem til og med 2015 for ca. 45 mio. kr.:

- Nyt radiosystem (GSM-R)
- Skinneudvekslinger på dele af Frederiksværk- og Gribskovbanen
- Renovering af Mølleåbroen (Nærumbanen)
- Systematisk udbedring af dårlige perroner

Lemvigbanen (Region Midtjylland)

Danske Regioner oplyser, at Lemvigbanen og de tilhørende anlægs tilstand generelt vurderes god, og der løbende er sket reinvesterings i materiel og infrastruktur siden 2007. Det forventes dog, at banens spor skal udskiftes, et stort antal usikrede overkørsler skal reduceres, og at det rullende materiel skal udskiftes frem mod 2025. Det vurderes usikkert, om banens godslokomotiver kan holde hele perioden uden udskiftning.

Odderbanen (Region Midtjylland)

Odderbanen indgår i den kommende letbane i Aarhus, som forventes sat i drift i 2017. Danske Regioner oplyser, at skinnenettet på Odderbanen er fornyet inden for de senere år, og at der i 2008 er foretaget en omfattende sporudskiftning. I perioden 2014-2015 vurderer regionen, at det er nødvendigt at reinvestere i banen for at opretholde trafikdriften.

Tabel 3.6

Samlede investeringer i privatbanernes infrastruktur og materiel i perioden 2007-2014, mio. kr. (2014-pl)

	Nordjyske Jernbaner	Vest- banen	Regions- tog	Lokal- banen	Lemvig- banen	Odde- banen	I alt
Spor	6,0	3,1	0,0	85,5	8,3	194,6	297,5
Signalsystemer, herunder ERTMS	2,3	1,4	31,8	19,0	10,8	0,0	65,3
Broer, dæmninger og skråninger	0,0	0,0	1,9	1,0	0,8	1,8	5,5
Bygningsværker, herunder perroner	19,7	1,9	3,7	2,3	3,4	1,1	32,2
Overkørsler og overgange	1,5	0,0	0,0	1,0	0,7	0,0	3,2
Elektrificering/infrastrukturopgradering	0,0	4,4	254,6	0,0	0,1	3,1	262,2
Øvrige investeringer	0,0	0,0	0,0	0,0	3,6	2,5	6,1
Nedlæggelse af overkørsler	2,4	6,5	5,0	3,5	5,7	1,5	24,6
Rullende materiel****	17,8	61,4	1,7	4,5	4,4	11,7	101,5
Materiel (leasing)****	0,0	0,0	224,0	219,1	0,0	0,0	443,1
Samlede investeringer 2007-2014*	49,7	78,8	522,7	336,0	37,8	216,4	1241,4
Gennemsnit pr. år 2007-2014*	6,2	9,9	65,3	42,0	4,7	27,0	155,2
Samlede investeringer 2001-2006**	384	12	41***	187***	14	69	707
Gennemsnit pr. år 2001-2006**	64,1	2,0	6,8***	31,2***	2,3	11,5	117,8

Kilde: Indberetninger fra regioner/trafikselskaber/privatbaneselskaber til Danske Regioner

Anm.: Opgørelsen er udgiftsbaseret – dvs. opgørelse af investeringer i investeringsåret. Regionernes udgifter til finansiering af låneoptag indgår derfor ikke i opgørelsen.

* Investeringer i 2014 opgjort på baggrund af forventninger.

** Opgørelse af investeringer i perioden 2001-2006 er behæftet med usikkerhed særligt ift. Regionstog, Lemvigbanen og Oddebanen. For Lemvigbanen er omkostninger opgjort fra amtets perspektiv på baggrund af omkostninger til større enkeltprojekter samt udbetaling af investeringstilskud til selskabet. For Oddebanen og Regionstog er estimeret opgjort på baggrund af omkostninger til større enkeltprojekter i perioden. Tallene kan derfor være underestimerede.

*** Investeringer i Østbanen er for perioden 2001-2006 medtaget under Lokalbaneln, og for 2007-2014 under Regionstog.

**** For Lokalbaneln og Regionstog har udgifterne til rullende materiel i perioden primært været i form af løbende udgifter til leasing af togmateriel. Disse er medtaget, da leasingudgiften er en substitut for investering i togmateriel. For de øvrige selskaber er det anskaffelsesværdien af togmateriel, der er opgjort.

At tabel 3.6 fremgår, at der er oplyst om gennemsnitlige årlige investeringer (eller forventede investeringer) for ca. 155 mio. kr. i infrastruktur og materiel på privatbanerne i perioden 2007-2014.



4. Privatbanernes rolle i den samlede kollektive trafik

Privatbanernes væsentligste funktion er at forbinde banernes opland med større bysamfund og dermed betjene banernes opland og lokalsamfund. En del af banerne har karakter af at være nærbane for et større bysamfund på linje med S-togtrafikken, mens andre er regionale banelinjer, der minder om den trafik der udføres af Arriva og DSB uden for hovedbanenettet.

Derudover indgår alle 14 privatbanestrækninger som led i den regionale trafikbetjening i de respektive egne af landet og er tæt koordineret med de øvrige regionale/lokale transportformer. Således har alle banerne forbindelser til lokale eller regionale busruter, mens fire baner på Sjælland tillige har forbindelse til S-togsnettet.

En stor del af rejserne på privatbanerne foregår mellem byerne på strækningen. Men der er store variationer, som det fremgår af nedenstående tabel 4.1, der viser hvor stor en andel af de rejsende på privatbanerne, der rejste videre med tog eller med busser i 2008.

Tabel 4.1
Omstigningsandel på de enkelte baner i 2008

Omstigningsandel i 2008	Pct.
Frederiksværkbanen	43
Gribskovbanen	51
Hornbækbanen	28
Lille Nord	22
Nærumbanen	89
Østbanen	33
Lollandsbanen	19
Odsherredbanen	14
Tølløsebanen	30
Skagensbanen	17
Hirtshalsbanen	13
Odderbanen	10
Lemvigbanen	19
Vestbanen	15

Kilde: Trafikstyrelsen.

Der er ikke foretaget nyere undersøgelser af omstigningsmønstret siden 2008, men det formodes, at tallene fortsat afspejler rejsemønstret. Den overvejende del af rejseaktiviteterne på privatbanerne uden for Hovedstadsregionen foregik i 2008 mellem byerne på den lokale strækning. Banerne i Hovedstadsområdet fungerer i højere grad som tilbringere til den øvrige kollektive trafik.

Privatbanernes andel af den kollektive trafik, målt i personkilometer fremgår af tabel 4.2.

Tabel 4.2
Fordelingen af den kollektive trafik 2010-2013

Mio. personkm.	2010	2011	2012	2013
Rutebusser	2.372	2.325	2.357	2.336
Privatbaner	194	209	217	220
Togtrafik, Banedanmarks net	6.144	6.402	6.528	6.573
Metro	239	278	274	284

Kilde: Trafikstyrelsen.

Privatbanerne har set under ét i perioden 2010-2013 oplevet en fremgang i det udførte transportarbejde på 13 pct. Privatbanerne er gået fra at stå for 7,6 pct. i 2010 af transportarbejdet i den lokale og regionale kollektive trafik, der udføres for trafiksselskaberne, til at udføre knap 9 pct. i 2013.

Transportarbejdet udført af privatbanerne under ét er af et omfang, der svarer til ca. 80 pct. af det transportarbejde, der bliver udført af Metroen.

Som nævnt fungerer stort set alle privatbanerne som tilbringere til DSB's fjerntrafiksystem eller i Region Hovedstaden til S-togssystemet. Dermed fungerer privatbanerne som en del af det landsdækkende skinnnebårne trafiksystem.

For at give flere direkte forbindelser for de rejsende på privatbanenettet, og dermed øge kvaliteten af det kollektive trafiktilbud, har man i forskellig sammenhæng set på muligheden for at lade privatbanetog fortsætte ud over den linje som de pr. tradition har befærdet.

I november 2014 er der indgået en aftale mellem staten og Region Nordjylland om samdrift på en række regionale strækninger i Nordjylland. Ifølge denne aftale skal Region Nordjylland have ansvar for at stå for en sammenhængende togbetjening på tværs af regionale og statslige jernbanestrækninger. Fra december 2016 og foreløbig fem år frem kører Nordjyske Jernbaner A/S regionaltrafikken ikke alene på Skagensbanen og Hirtshalsbanen, men også på strækningen Frederikshavn – Skørping. Staten giver fra december 2016 et øremærket tilskud på 64,5 mio. kr. pr. år til Nordjyllands Trafiksselskab til indkøb af regional togtrafik på denne strækning. Hertil kommer passagerindtægterne for den pågældende strækning Regionerne står som indkøber af trafik på Banedanmarks net. Tilskuddet er finansieret ved en reduktion i statens kontraktbetaling til DSB.

Desuden har DSB siden 2012 kørt trafikken på Odderbanen i kontrakt med Midtjyske Jernbaner, så der er samdrift mellem Grenåbanen og Odderbanen. Når Århus Letbane står færdig formentlig i 2017, bliver trafikken på Odderbanen kørt af Århus Letbane i samdrift med letbanebetjeningen i Århus og på Grenåbanen. På den måde kommer Odderbanen i endnu højere grad til at indgå som en integreret del af trafikken omkring Århus.

På Vestbanen kører Arriva trafikken i kontrakt med Vestbanen A/S. Der er desuden i 2012 indgået en aftale mellem Sydtrafik og Trafikstyrelsen om samdrift på strækningen mellem Esbjerg og Varde, således at visse af Vestbanens tog fra Nr.Nebel kan videreføres til Esbjerg og omvendt.

Af Trafikstyrelsens trafikplan for den statslige jernbane 2012-2027, fremgår, at når den nye bane København-Ringsted åbner i 2018, er planen at køre direkte tog fra Næstved til København ad den sydlige del af "Lille Syd" via Køge. Endvidere fremgår, at det kan overvejes at samtænke driften af den nordlige del af Lille Syd og Østbanen, som i dag køres af Regions-tog. Fordelen er direkte tog mellem Roskilde og Stevns kombineret med en optimering af togdriften.

De lovgivningsmæssige rammer har siden midten af 90'erne gjort det muligt for privatbaneselskaberne at køre trafik også på statens strækninger.

4.1 Privatbanernes rolle i lokalsamfundet

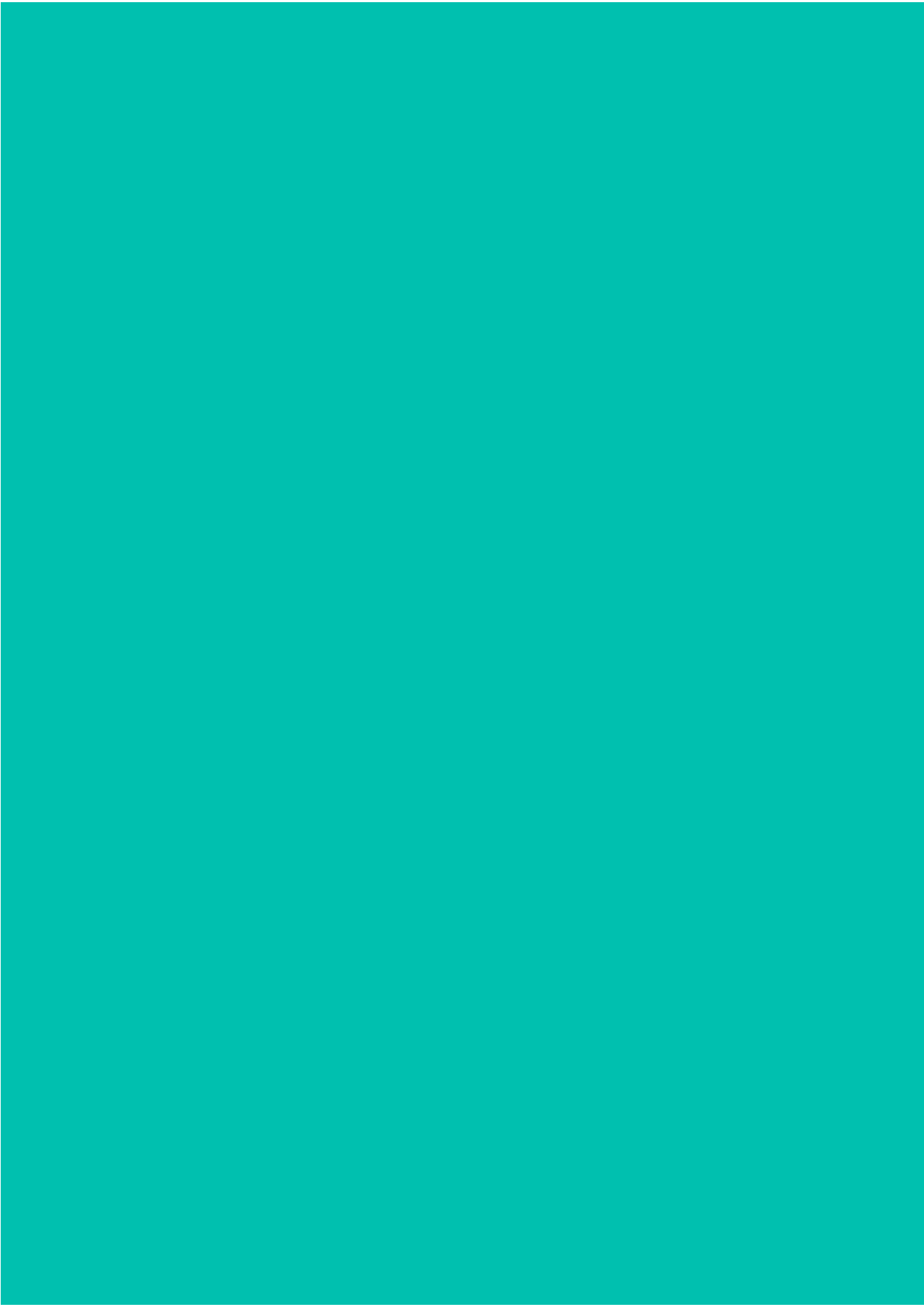
En fortsat udvikling og bosætning i yderområder er afhængig af en velfungerende infrastruktur af høj kvalitet. En sammenhængende og effektiv infrastruktur kan have betydning for, hvorvidt et område har mulighed for vækst eller ej.

En nedlæggelse af en jernbane vil kunne opfattes som en markant forringelse for lokalområdets udviklingsmuligheder. Det skyldes bl.a., at jernbaner ofte opfattes som et konstant transporttilbud sammenlignet med busser.

En banes betydning for bosætning i et område, og områdets mulighed for at kunne tiltrække og fastholde beboerne, antages derfor alt andet lige at være større end en busrutes betydning, da der kan være større bekymring for, at en busrute kan nedlægges i den nærmeste fremtid.

Et lokalsamfund kan få status som et attraktivt pendleropland, hvis transporttiden til de større byer er overkommelig, ligesom god kollektiv trafikdækning kan få unge til at bosætte sig i eller forblive i yderområderne, mens de er under uddannelse.

Det skal dog understreges, at der her er set på privatbaners betydning isoleret set. Arbejdsgruppen har ikke haft mulighed for at undersøge erfaringer med konsekvenserne for lokalsamfund mv. ved lukning af en bane.



5. Finansiering af regionernes privatbaneopgave

5.1 Indledning

Regionernes opgaver på privatbaneområdet finansieres primært via statens bloktilskud til regionernes udviklingsopgaver samt et årligt investeringstilskud fra staten til regionernes varetagelse af ansvaret for infrastruktur og materiel til privatbanerne. Investeringstilskuddet overgår fra 1. januar 2016 til bloktilskuddet.

Endvidere har regionerne en "automatisk" adgang til at optage lån i forbindelse med investeringer i privatbanerne uden på forhånd meddelt dispensation fra Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Nedenfor gennemgås de enkelte kilder til finansiering af privatbaneopgaven.

5.2 Bloktilskud og udviklingsbidrag til finansiering af udviklingsopgaver

Privatbanerne indgår som en del af opgaverne vedrørende kollektiv trafik på det regionale udviklingsområde. Regionernes nettodriftsudgifter til det regionale udviklingsområde i budgetterne for 2014 er opgjort i nedenstående tabel 5.1 på baggrund af regionernes indberetninger til Danmarks Statistik.

Tabel 5.1
Regionernes nettodriftsudgifter til regional udvikling i budget 2014

1.000 kr.	Region					Samlet	Pct.
	Hoved- staden	Sjælland	Syd- danmark	Midtjyl- land	Nordjyl- land	Hele lan- det	
Kollektiv trafik (3.10.01)	428.800	356.800	210.282	307.942	164.446	1.468.270	49,9
Kultur (3.20.10)	9.900	-	7.677	11.753	4.073	33.403	1,1
Erhvervsudvikling (3.30.20-29)	128.867	62.500	112.999	125.636	68.053	498.055	16,9
Uddannelse (3.40.30-39)	39.300	-	22.171	20.699	13.456	95.626	3,3
Miljø (3.50.40-49)	198.942	33.500	72.563	43.779	24.136	372.920	12,7
Diverse om- kostninger og indtægter (3.60.50-51)							
		<i>Øvrige om- kostninger og indtæg- ter</i>					
	96.140	36.742	46.031	16.617	6.392	201.922	6,9
		<i>Central administra- tion</i>					
	-	49.826	22.953	72.040	33.010	177.829	6,0
Andel af fælles formål og ad- ministration (3.70.60-63)	21.986	20.730	35.118	11.489	4.155	93.478	3,2
Total (hkt. 3)	923.935	560.098	529.794	609.955	317.721	2.941.503	100,0

Kilde: Danmarks Statistik (BUDR32).

Anm.: Regionernes nettodriftsudgifter til regional udvikling er opgjort udgiftsbaseret (udgifter ekskl. beregnede omkostninger fratrukket indtægter).

Der ydes til finansiering af regionernes udviklingsopgaver et statsligt bloktilskud samt et udviklingsbidrag fra kommunerne i regionen. Aftalen om regionernes økonomi for 2015 mellem regeringen og Danske Regioner bygger på forudsætninger om sammensætningen af regionernes indtægter til finansiering af regionernes udviklingsopgaver i 2015, jf. tabel 5.2.

Tabel 5.2
Indtægter til finansiering af regionernes udviklingsopgaver i 2015

	Mio. kr.
Bloktilskud	2.298
Kommunalt udviklingsbidrag	717
I alt	3.016

Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet.

For 2015 udgør det statslige bloktilskud til finansiering af regionernes udviklingsopgaver således ca. 76 pct. af indtægterne, mens det kommunale udviklingsbidrag udgør ca. 24 pct.

Udgangspunktet for fastsættelsen af det kommunale udviklingsbidrag for 2015 er 127 kr. pr. indbygger.

Det statslige bloktilskud til finansiering af regionernes udviklingsopgaver fordeles til regionerne på baggrund af den enkelte regions andel af det samlede regionale udgiftsbehov på området. En regions udgiftsbehov på det regionale udviklingsområde opgøres som summen af regionens demografiske udgiftsbehov og af regionens strukturelle udgiftsbehov. Af de samlede regionale nettodrifts- og anlægsudgifter til udviklingsopgaver henregnes 20 pct. til det demografiske udgiftsbehov og 80 pct. til det strukturelle udgiftsbehov.

Det strukturelle udgiftsbehov beregnes på grundlag af otte kriterier, herunder et kriterium om antal kilometer privatbanespor. Af tabel 5.3 fremgår de otte strukturelle kriterier samt de enkelte kriteriers vægt i opgørelsen af det strukturelle udgiftsbehov.

Tabel 5.3

Oversigt over strukturelle kriterier på udviklingsområdet

	Vægt af kriteriet
Antal indbyggere uden for bymæssig bebyggelse eller i byer med op til 1.000 indbyggere	5 pct.
Gennemsnitlig rejsetid til 18.000 indbyggere ganget med antallet af indbyggere	5 pct.
Antallet af ledige 20-59-årige	7,5 pct.
Antal personer i arbejdsstyrken uden videregående uddannelse	7,5 pct.
Antal 20-59-årige lønmodtagere med forudsatte færdigheder på grundniveau	7,5 pct.
Antal biler pr. kilometer vej	17,5 pct.
Antal personer med mere end 12 km mellem arbejdssted og bopæl eller med arbejdssted i en anden kommune end bopælskommunen	22,5 pct.
Antal kilometer privatbanespor	27,5 pct.

Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Regionernes finansiering af de regionale udviklingsopgaver via bloktilskuddet er i 2010 analyseret i Finansieringsudvalgets notat om revision af strukturelle kriterier til fordeling af regionernes bloktilskud på udviklingsområdet. Som det også fremgår af denne analyse, gælder generelt for de strukturelle kriterier, at der ikke postuleres en umiddelbar sammenhæng mellem kriterierne og konkrete udgiftsområder i regionerne. De strukturelle kriterier anvendes som et tilnærmet udtryk for en mere kompleks sammenhæng, som ikke direkte lader sig måle. De strukturelle kriterier fungerer således som såkaldte "paraply-variable". De strukturelle kriterier skal dermed opfange (eller samvariere med) faktorer, der har sammenhæng med regionernes udgifter på udviklingsområdet.

Som et grundlæggende princip, for såvel det kommunale tilskuds- og udligningssystem som det regionale tilskudssystem, gælder, at der lægges vægt på, at de anvendte kriterier er ob-

jektive. For det første tilstræbes det, at der er en begrundet årsagssammenhæng, dvs. en teori for, hvorfor kriteriet har en sammenhæng med udgiftsbehovet. For det andet bør kriterierne så vidt muligt være *upåvirkelige* (i hvert fald på kort sigt), således at det ikke har utilsigtede incitamentsmæssige virkninger at anvende dem ved fordeling af bloktilskud til regionerne. Endelig bør opgørelsen af kriterierne også være *konstaterbare*, herunder at der så vidt muligt er tale om en officiel og offentliggjort statistik.

Flere kriterier har relation til transportområdet

Regionernes tilskud til trafikselskaberne udgør, jf. tabel 5.1, den største andel (ca. 50 pct.) af de samlede regionale udgifter på udviklingsområdet i budgettet for 2014. Der er da også en række af de ovennævnte strukturelle kriterier, der i større eller mindre omfang bidrager til at afspejle forhold, der har betydning for udgifterne på transportområdet. Det bemærkes dog, at flere af disse kriterier tillige afspejler andre udgiftsområder, f.eks. i relation til de regionale vækstfora mv. Det gælder f.eks. for følgende:

- Antal indbyggere uden for bymæssig bebyggelse eller i byer med op til 1.000 indbyggere.
- Gennemsnitlig rejsetid til 18.000 indbyggere ganget med antallet af indbyggere.
- Antal biler pr. km vej.
- Antal personer med mere end 12 km. mellem arbejdssted og bopæl eller med arbejdssted i en anden kommune end bopælskommunen.
- Antal kilometer privatbanespor.

Særligt om kriteriet for antal kilometer privatbanespor

Kriteriet for antal kilometer privatbanespor opgøres pr. 1. januar i beregningsåret på grundlag af en opgørelse foretaget af Transportministeriet. Kriteriet har indgået uændret i de strukturelle udgiftsbehovskriterier for regionerne siden 2007, jf. tabel 5.4. Det skyldes, at der i perioden hverken er udbygget eller nedlagt privatbanestrækninger.

Tabel 5.4
Privatbanekriteriet 2007-2015

	Antal km. privatbanespor	Vægtet andel af strukturelt indeks
Region Hovedstaden	133	0,07088
Region Sjælland	201	0,10712
Region Syddanmark	38	0,02025
Region Midtjylland	86	0,04583
Region Nordjylland	58	0,03091
I alt	516	0,27500

Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Kriteriets betydning for den enkelte regions bloktilskud har dog udviklet sig over tid, som det samlede bloktilskud på området har udviklet sig. Den absolutte værdi af privatbanekriteriet har således udviklet sig i perioden fra 2007-2015, jf. tabel 5.5.

Tabel 5.5
Fordeling af bloktilskud efter privatbanekriteriet 2007-2015

Mio. kr. (årets pl- og opgaveniveau)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Region Hovedstaden	85,8	95,8	107,3	117,5	123,6	55,2	127,3	126,9	130,3
Region Sjælland	129,6	144,7	162,1	177,5	186,8	81,9	192,3	191,8	197,0
Region Syddanmark	24,5	27,4	30,6	33,6	35,3	36,2	36,4	36,3	37,2
Region Midtjylland	55,5	61,9	69,4	76,0	186,8	191,4	82,3	82,1	84,3
Region Nordjylland	37,4	41,8	26,8	51,2	123,6	126,6	55,5	55,3	56,8
I alt	332,7	371,6	416,1	455,8	479,4	491,3	493,7	492,4	505,6
Bloktilskud i alt	1.512	1.689	1.892	2.072	2.179	2.233	2.244	2.238	2.298

Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Anm.: Bloktilskuddet i de enkelte år er opgjøret eksklusiv midtvejsreguleringen.

Som det fremgår af tabel 5.5 bliver 506 mio. kr. af det samlede bloktilskud for 2015 fordelt efter privatbanekriteriet, mens ca. 333 mio. kr. af bloktilskuddet for 2007 blev fordelt efter kriteriet. Denne betydelige stigning i bloktilskuddet efter privatbanekriteriet afspejler primært en øget kompensation eller omlægning af tilskud til regionerne for andre udgifter, som altså ikke nødvendigvis relaterer sig til privatbanerne. Heri indgår også udgifterne til tjenestemandspensioner, som fra 2011 er omlagt fra direkte tilskud til bloktilskud, jf. afsnit 3.3.

Regionernes udgifter til privatbaner fordeler sig forskelligt fra udgifterne til busstrafik. Derfor er der et særskilt kriterium om antal kilometer privatbanespor, med det formål at afspejle den regionale fordeling af udgifter til privatbaner bedre, mens de øvrige kriterier med relation til transportområdet bl.a. har til formål at afspejle den regionale fordeling af udgifter til bl.a. busstrafik.

5.3 Investeringstilskud

I forbindelse med overdragelsen af privatbanerne til amterne i 2001 blev det aftalt, at amter med privatbaner i en overgangsperiode fra 2001-2015 (begge år inklusive) skulle modtage investeringstilskud fra staten. For 2015 udgør tilskuddet 93,4 mio. kr.

Det tidligere HUR skulle i samme overgangsperiode modtage investeringstilskud fra staten til toglinjen Hillerød-Helsingør (Lille Nord). For 2015 udgør dette tilskud 12,8 mio. kr. I alt udbetales således 106,2 mio. kr. for 2015 i investeringstilskud i overgangsperioden, jf. tabel 5.6.

Fordelingen af investeringstilskuddet sker på baggrund af det daværende Jernbanetilsyns vurdering af de respektive amters investeringsbehov, hvis privatbanedriften blev videreført på

1999-niveau i perioden 2000-2009. Fordelingen har således været uændret siden 2001, men i forbindelse med kommunalreformen overgik investeringstilskuddet fra 2007 til regionerne.

Tabel 5.6
Fordelingen af investeringstilskuddet for 2015

	Mio. kr., 2015-pl
Region Hovedstaden	41,5
- Heraf Lille Nord	12,8
Region Sjælland	33,4
Region Syddanmark	0,9
Region Midtjylland	11,7
Region Nordjylland	18,7
I alt	106,2

Kilde: Finanslov for 2015.

Det bemærkes, at tilskuddet ikke er øremærket, men ydes som et generelt tilskud, som dog er forbundet med overførslen af en jernbaneopgave og med et krav om opretholdelse af et betjeningsomfang i en overgangsperiode. En region, der indstiller jernbanedriften på en privatbane, skal endvidere, jf. aftalen fra 2000, tilbagebetale de sidste fem års investeringstilskud til den pågældende bane til staten, med mindre regionen kan godtgøre, at der siden 2001 er foretaget investeringer i infrastruktur og materiel på den pågældende strækning, der kan retfærdiggøre tilskuddet.

Hvis en region beslutter at indstille togdriften på en privatbanestrækning modtager regionen ikke investeringstilskud til den indstillede banestrækning. Tilskuddet til den indstillede banestrækning fordeles i stedet blandt regioner, hvor banedriften opretholdes. I dette tilfælde fordeles de ekstra midler, svarende til de enkelte baners vægt i den oprindelige tilskudsfordeling.

Det indgik i aftalen fra 2000, at investeringstilskuddet fra 1. januar 2016 skal indgå i de almindelige overførsler mellem stat og amter. Denne bestemmelse blev med kommunalreformen videreført, således at investeringstilskuddet fra 1. januar 2016 overgår til det regionale bloktilskud på udviklingsområdet. Fra 1. januar 2016 vil en region således kunne nedlægge en bane, uden at risikere at skulle tilbagebetale de seneste 5 års tilskud, og der stilles ingen krav til omfanget af trafikbetjening.

Der vil være byrdefordelmæssige konsekvenser regionerne imellem som følge af omlægningen af investeringstilskuddet til bloktilskuddet fra 2016, jf. tabel 5.7. Denne planlagte omlægning har været kendt af regionerne siden kommunalreformen.

Tabel 5.7

Konsekvenser ved omlægning af investeringstilskud til bloktilskud fra 1. januar 2016

Mio. kr., 2015-pl	Investeringstilskud	Bloktilskud	Ændring	Ændring i kr. pr. indbygger
Region Hovedstaden	41,5	34,4	-7,1	-4,04
Region Sjælland	33,4	21,5	-11,9	-14,66
Region Syddanmark	0,9	17,8	16,9	14,04
Region Midtjylland	11,7	21,1	9,4	7,35
Region Nordjylland	18,7	11,5	-7,2	-12,43
I alt	106,2	106,2	0	0

Kilde: Beregninger foretaget af Økonomi- og Indenrigsministeriet.

5.4 Låneadgang til privatbaner

Udgangspunktet for regionernes finansiering er, at alle udgifter straksfinansieres. Det vil sige, at udgiften falder i det år, hvor den afholdes. Ved investeringer i anlæg, kan regionerne ofte finansiere en mindre del af udgiften via låntagning som følge af automatisk låneadgang, ved lånedispensation fra lånepuljer eller ved meddelelse fra Økonomi- og Indenrigsministeriet. Dette er også tilfældet, selvom der måtte være tale om anlægsinvesteringer, som kan have en betydelig levetid, og i mere forretningsmæssige sammenhænge ville skulle afskrives over en længere årrække.

Som opfølgning på finanslovsaftalen om trafik af 26. november 1999 mellem regeringen, SF og Enhedslisten, blev der oprettet låneadgang udenfor de almindelige amtslige lånerammer til finansiering af de daværende amters investeringer i privatbanerne. Ved udmøntningen af aftalen blev der således etableret en automatisk låneadgang til investeringer i privatbanerne, uden meddelt lånedispensation.

Af aftalen fra 5. april 2000 fremgår, at amterne med den automatiske låneadgang ville få: "...mulighed for at videreføre driften og samtidig give den kollektive trafik et løft gennem en markant fornyelse af det rullende materiel og infrastrukturen ved privatbanerne".

Med kommunalreformen er denne automatiske låneadgang overgået til regionerne, der i henhold til bekendtgørelse om regionernes låntagning og meddelelse af garantier m.v. er givet automatisk adgang til at låne i forbindelse med investeringer i rullende materiel til passagertrafik (privatbaner) samt udgiften til investeringer i jernbaneinfrastruktur, herunder stationsanlæg og værksteder m.v., uden meddelt lånedispensation fra Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Såfremt det er et regionalt trafiksselskab, der varetager opgaven og investerer i materiel eller infrastruktur, har selskabet adgang til tilsvarende lånefinansiering med regional garantistillelse.

Den automatiske låneadgang kan således udjævne større anlægsudgifter til investeringer i privatbanerne og sikre en relativt flad udgiftsprofil, således at anlægsudgifterne ikke belaster regionskassen i et enkelt år, men kan spredes over en årrække.

Låneadgangen betyder, at baneselskaberne har haft mulighed for at tilrettelægge en økonomisk optimal investeringsprofil.

Det forudsættes i øvrigt, at eventuelle lån optages efter lånevilkår m.v. i overensstemmelse med bekendtgørelsen om regionernes låntagning og meddelelse af garantier m.v. Dette indebærer bl.a., at løbetiden ikke må overstige 25 år, såfremt lånet optages som annuitetslån, serielån eller indeksslån, imens den maksimale løbetid for stående lån og afdragsfri lån er 15 år med et afdragsforløb, der højst giver en gennemsnitlig løbetid på 10 år.

Den automatiske låneadgang kan siges at have en understøttende virkning på privatbanerne, idet regionerne nemmere kan finansiere større anlægsinvesteringer, når hele anlægsudgiften ikke falder på én gang.

Der er ikke i forbindelse med arbejdsgruppens arbejde indhentet vedrørende oplysninger om omfanget af de tidligere amters eller regionernes låntagning vedrørende investeringer i privatbanerne. Som nævnt vil en stor del af den foretagne låntagning endvidere være sket i trafikelskaberne med garantistillelse fra de tidligere amter eller regionerne.

Det bemærkes endelig, at der ikke på tilsvarende vis er adgang til at låne til investeringer knyttet til busdrift.

5.5 Opsamling

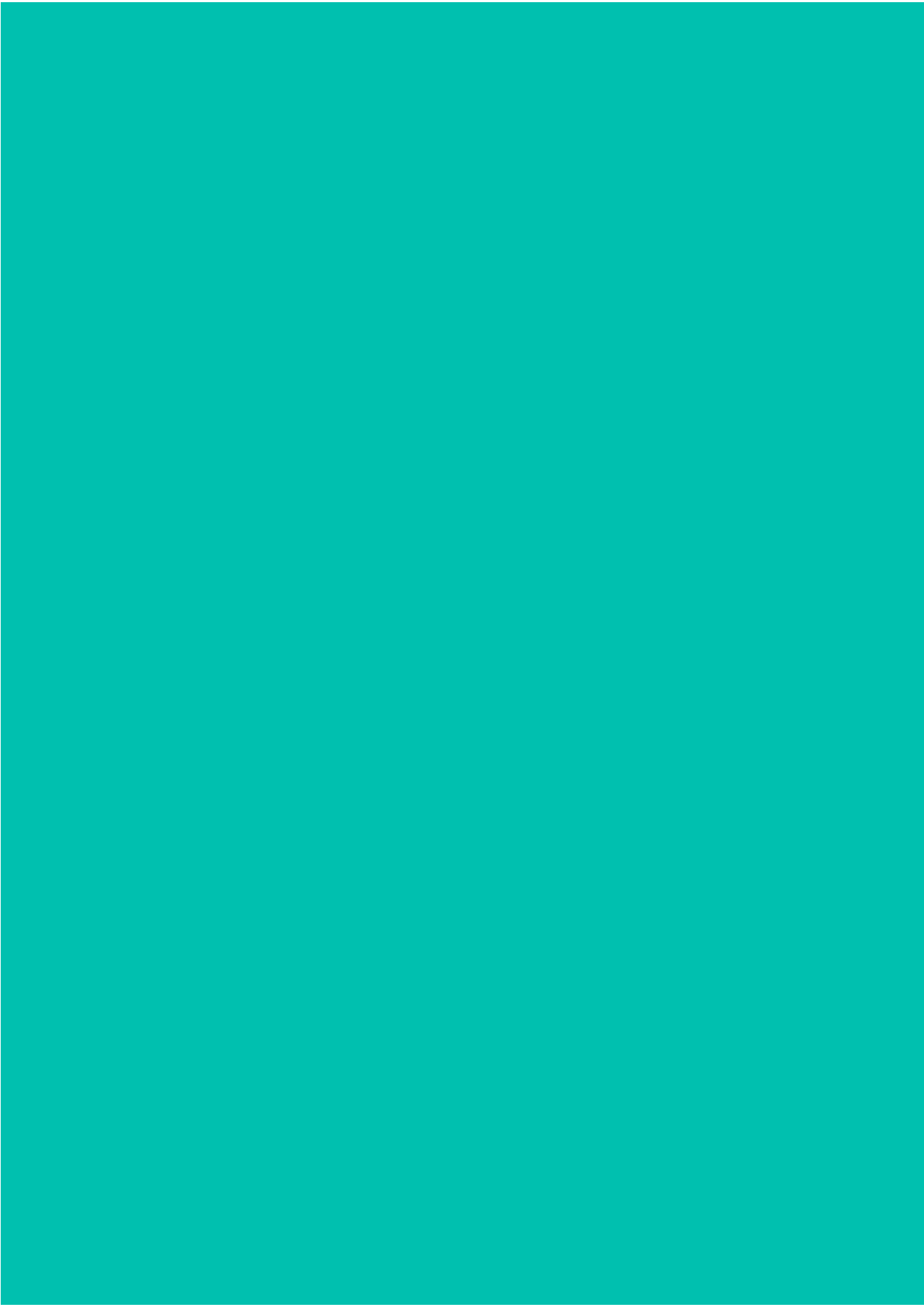
Regionernes opgaver på privatbaneområdet finansieres primært via statens bloktilskud til regionernes udviklingsopgaver samt et årligt investeringstilskud fra staten til regionernes varetagelse af ansvaret for infrastruktur og materiel til privatbanerne.

Siden 2007 sker fordelingen af bloktilskuddet på grundlag af en række strukturelle kriterier, heraf også et kriterium for antal kilometer privatbanespor, der indgår med en vægt på 27,5 pct. Kriteriet for antal kilometer privatbanespor har til formål at afspejle den regionale fordeling af udgifterne til privatbaner, men fungerer tillige som et paraplykriterium, således at det også er tiltænkt at dække andre regionale udgifter. Det indebærer, at antallet af kilometer privatbanespor har indgået i opgørelsen uændret siden 2007, da der i perioden hverken er udbygget eller nedlagt privatbanestrækninger, men at den absolutte værdi af kriteriet har udviklet sig over årene i takt med, at det samlede bloktilskud på det regionale udviklingsområde har ændret sig.

Investeringstilskuddet ydes til regionerne med henblik på at kunne foretage investeringer i infrastruktur og materiel, men ydes som et generelt tilskud. En region, der indstiller driften af en privatbanebane, vil skulle tilbagebetale de sidste fem års investeringstilskud til den pågældende bane til staten, med mindre det kan godtgøres, at der siden 2001 er foretaget investeringer i infrastruktur og materiel på den pågældende strækning, der berettiger tilskuddet.

Investeringstilskuddet omlægges med udløbet af overgangsperioden fra og med 2016 til det regionale bloktilskud på udviklingsområdet, hvilket vil have byrdefordelingsmæssige konsekvenser regionerne imellem. Herefter vil der endvidere ikke være krav om tilbagebetaling ved regioners eventuelle nedlæggelse af baner.

Endelig har regionerne en "automatisk" adgang til at optage lån i forbindelse med investeringer i privatbanerne uden på forhånd meddelt dispensation fra Økonomi- og Indenrigsministeriet. Dermed kan investeringer afdrages over op til 25 år.



6. Overvejelser i tilknytning til privatbanekriteriet

6.1 Indledning

Kriteriet for antal kilometer privatbanespor i det regionale bloktilskudssystem er relevant at vurdere, fordi længden af privatbaner i den enkelte region indgår som indikator for regionernes udgiftsbehov til privatbaner. Dermed er kriteriet påvirkeligt, ved lukning eller udvidelse af banestrækninger, hvilket ellers generelt ikke er hensigtsmæssigt i forhold til bloktilskudskriterier. Som omtalt i kapitel 5 fungerer kriteriet endvidere som et paraplykriterium.

Finansieringsudvalget under Økonomi- og Indenrigsministeriet udarbejdede i 2010 et notat om revision af de strukturelle kriterier til fordeling af regionernes bloktilskud på udviklingsområdet, herunder blev der overvejet mulige justeringer af kriteriernes vægte med særlig opmærksomhed på privatbanerne. Dette arbejde ledte ikke frem til ændringer i det regionale bloktilskudssystem.

Dette kapitel bygger videre på de tidligere overvejelser fra Finansieringsudvalget, og der gives en vurdering af de forskellige forhold, som har relevans i forhold til vurderingen af behovet for eventuelle justeringer vedrørende kriteriet for antal kilometer privatbanespor.

Udover bloktilskudsincitamenter og driftsøkonomiske incitamenter, er der mere overordnede målsætninger på det regional- og trafikpolitiske område, som også skal tages i betragtning ved vurdering af privatbanekriteriet.

6.1.1 Påvirkelighed

Som det fremgår af kapitel 5, gælder der generelt for de strukturelle kriterier for fordelingen af bloktilskud, at der ikke postuleres en umiddelbar sammenhæng mellem kriterierne og konkrete udgiftsområder i regionerne. De strukturelle kriterier fungerer som såkaldte "paraplyvariable", der skal opfange faktorer, der har sammenhæng med regionernes udgifter på udviklingsområdet.

Det fremgår dog også af gennemgangen af kriteriet om antal kilometer privatbanespor, at kriteriet i et vist omfang indikerer den regionale fordeling af udgifter til privatbaner, som er forskellig fra fordelingen af udgifter til busstrafik regionerne imellem. I forbindelse med det lovforberejede arbejde indgik det i talgrundlaget for Finansieringsudvalgets arbejde, at Region Sjælland havde 58 pct. af udgifterne til privatbaner, hvor der på busdrift var en tydelig overvægt af udgifter i Region Hovedstaden. Denne fordeling af udgifter har dog ikke været kon-

stant over tid, bl.a. som følge af forskelle i investeringer og timing heraf på de enkelte privatbanestrækninger.

Kriteriet om kilometer privatbanespor har således en mere direkte reference til et konkret udgiftsområde hos regionerne end de andre strukturelle kriterier. Men tillige fungerer kriteriet altså som et paraplykriterium, der i sammenhæng med andre paraplykriterier afspejler forhold vedrørende regionernes samlede udgiftsbehov til kollektiv trafik, og altså mere end den direkte sammenhæng til udgifterne vedrørende privatbaner.

I bemærkningerne til lovforslag L 71, Forslag til Lov om regionernes finansiering fremsat den 24. februar 2005 fremgår det således at "Kriterierne i stk. 5, nr. 6-8, sigter specielt mod trafikområdet, men har også relation til erhvervsområdet, idet blandt andet kriteriet erhvervspendling indgår. Trafikområdet, som består af busdrift og privatbaner, er den økonomisk tungeste af regionernes udviklingsopgaver. Det vurderes, at forhold som trafiktætheden og omfanget af erhvervspendling vil være gode indikatorer for behovet for kollektiv trafik". Desuden fremgår det af bemærkningerne til stk. 5, nr. 8, at: "Det foreslås, at længden af privatbaner i den enkelte region indgår som indikator for regionernes udgiftsbehov til privatbaner. Privatbanerne dækker visse steder behovet for kollektiv trafik, men er noget ulige fordelt på regioner. Længden af privatbaner vil i et vist omfang indikere den enkelte regions udgifter til privatbaner."

For så vidt angår påvirkeligheden af kriteriet, skyldes denne således den delvise direkte kobling til et konkret udgiftsområde. En region vil således kunne påvirke værdien af kriteriet ved enten at udvide eller nedlægge banespor. Da kriteriet for antal kilometer privatbanespor er et paraplykriterium, har den absolutte værdi af kriteriet, jf. kapitel 5, udviklet sig over årene i takt med, at det samlede bloktilskud på området har ændret sig.

6.1.2 Incitamenter

Bloktilskudsmæssige incitamenter

Kriteriet for antal kilometer privatbanespor har ingen påvirkning på selve driften af privatbanerne isoleret set, hvor der er et incitament til at være effektiv i tilrettelæggelsen af privatbaneopgaven.

Der er derimod bloktilskudsmæssige incitamenter i forhold til spørgsmålet om udvidelse eller lukning af en bane, typisk ved en regions overvejelser om at skifte fra en bane til en busløsning.

De incitamentsmæssige forhold ved kriteriet for antal kilometer privatbanespor adskiller det dermed fra en række af de øvrige kriterier. Incitamenterne har sammenhæng med påvirkeligheden af kriteriet, idet en region ved beslutning om nedlæggelse eller oprettelse af privatbaner (herunder f.eks. omlægning af eksisterende spor til privatbaner) direkte kan påvirke kriterieopgørelsen. Muligheden for at påvirke et bloktilskudskriterium anses ellers generelt som u hensigtsmæssigt.

Som det fremgår af kapitel 5 har kriterieværdien været konstant siden 2007, hvilket muligvis hænger sammen med bloktilskudskriteriets konserverende effekt på antal kilometer privatba-

nespor i nedadgående retning. Det bemærkes dog, at der heller ikke har været tale om nogen forøgelse af banelængderne, hvilket ellers ville kunne have forøget bloktilskuddet.

Bloktilskudskriteriet medfører, at regionerne har mindre incitament til at nedlægge baner eller omlægge privatbaner til busdrift, idet dette vil påvirke kriteriet "antal kilometer privatbanespor" negativt – og dermed regionens bloktilskud.

Incitamentet forstærkes af, at det beløb, der fordeles via kriteriet om antal kilometer privatbanespor med udviklingen i det samlede bloktilskud nu er noget større end de udgifter, der medgår til privatbanedriften, idet større investeringer dog kan ændre udgiftsbilledet for det enkelte år.

Bloktilskudsvirkningen på regionens økonomi af en hel eller delvis nedlæggelse af en banestrækning vil således generelt være større end den besparelse en region vil kunne hente på at nedlægge banen.

Endelig skal, som tidligere omtalt, nævnes kravet om tilbagebetaling af de seneste 5 års investeringstilskud, hvis ikke der kan godtgøres et tilsvarende investeringsniveau. Dette forhold har således ligeledes en konserverende virkning på privatbanerne, hvilket også er fremhævet i rapporten fra 2010. Denne virkning vil imidlertid blive væsentlig reduceret med overgangen af investeringstilskuddet til bloktilskuddet fra 1. januar 2016, men omvendt vil den absolutte værdi af kriteriet blive øget med omlægningen.

I forbindelse med konkrete overvejelser om nedlæggelse af Vestbanen i Region Syddanmark i 2011 fremgik det af regionens beslutningsgrundlag, at regionen ved at erstatte banen med en busløsning ville kunne opnå betydelige besparelser, men at en sådan beslutning i givet fald ville have medført et fald i regionens bloktilskud, der oversteg besparelsen³. Regionsrådet besluttede efterfølgende – men dog kun med en enkelt stemmes flertal – at opretholde og investere i driften på Vestbanen.

Transportøkonomiske overvejelser

De driftsøkonomiske overvejelser om privatbaner omhandler vurdering af omkostninger ved henholdsvis privatbaner og busstrafik.

Ved en driftsøkonomisk sammenligning mellem tog og bus, er det afgørende at undersøge, hvilken busbetjening der så vidt muligt ækvivalerer den givne togbetjening, og på det grundlag foretage en sammenligning af direkte og indirekte udgifter og indtægter af de to modeller for trafikbetjening set fra trafikskabskabets side.

I vurderingen af de driftsøkonomiske forhold er det også relevant at se på indtægtssiden. Den vil i givet fald blive påvirket af, om den alternative busløsning bliver opfattet som mere eller mindre attraktiv af passagererne. Dette vil bl.a. afhænge af afgangsfrekvens, rejsetider og placering af stoppesteder i forhold til boliger og arbejdspladser (tilgængelighed) ved overgang fra togdrift til busdrift.

³ "Opfølgingsnotat vedrørende Vestbanen", bilag til regionsrådsmøde, Region Syddanmark (2011).

Derudover vil den såkaldte "skinne-effekt" eller "tog-effekt" også kunne have en betydning. Skinneeffekten omhandler det forhold, at bustrafik af passagerer isoleret set betragtes som et ringere tilbud end tog, bl.a. på grund af komforten og forventning om kortere rejsetid. Ved overgang fra jernbanetrafik til bustrafik vil der således alt andet lige kunne observeres et passagerfratag, som kan have en driftsøkonomisk virkning. Tilsvarende vil der kunne opleves passagerfremgang på en privatbane ved forbedring af togbetjeningen.

Den passagermæssige virkning skal desuden ses i sammenhæng med, at alternativet til at lukke en privatbane for en region bl.a. vil kunne være at lukke eller reducere driften af busruter for at kunne finansiere investeringer i en privatbane. Opstår en region således en gevinst eller besparelse ved lukningen af en bane, kan regionen ikke omprioritere disse midler til f.eks. sundhedsområdet eller det sociale område, men skal anvende midlerne på det regionale udviklingsområde, som for en stor dels vedkommende består af den regionale kollektive trafik.

Nettopassagereffekten ved lukning af en bane kan således være positiv eller negativ afhængig af kvaliteten af det tilbud, der sættes i stedet, samt hvilke afledte effekter på anden bustrafik finansiering af fortsat togdrift vil have.

Skinneeffekten vurderes at være størst på de strækninger, hvor der er mange pendlere, der kan vælge en anden transportform, hvis tilbuddet ændres. På strækninger, som f.eks. primært betjener unge under uddannelse, vil skinneeffekten være mindre.

Hvorvidt sammenvejningen af disse forhold falder ud til fordel for den ene eller den anden transportløsning, vil være afhængig af den konkrete strækning med hensyn til bl.a. passagersammensætning, rejsedestinationer, linjeføring og belægningsgrader.

Opgaveglidning

Det må også indgå i betragtningen af regionernes incitamenter, at det ved nedlæggelse af en privatbane ikke nødvendigvis kan forventes, at regionen kan påkræves at erstatte banen med et tilsvarende omfang af dækning med regionale busruter. Ruter inden for kommuner vil f.eks. normalt skulle finansieres af kommunerne. I udgangspunktet kan regionerne således have et økonomisk incitament til at nedlægge privatbanerne, om end regionerne også kan vælge at forpligte sig til at opretholde et nærmere fastsat serviceniveau.

Omvendt kan det anføres, at disse incitamenter skal ses i sammenhæng med, at overvejelser om lukning af en privatbane ofte vil foregå i en situation, hvor regionen står over for en større investering, som, hvis den gennemføres, vil nødvendiggøre lukning eller reduktion i driften af regionale busruter for at kunne finansiere investeringen.

Hertil skal dog bemærkes, at hensigten med den automatiske låneadgang er, at en region eller trafikselskabet vil kunne sprede disse større investeringer ud over en periode på op til 25 år, jf. afsnit 5.4.

6.1.3 Regionale og trafikale aspekter

De regionalpolitiske aspekter af den kollektive trafikservice er udtrykt i statens, regionernes og kommunernes arbejde med at skabe attraktive forhold for bosætning og erhverv i alle dele af landet, og mere konkret i forhold til målsætningen i trafikforliget⁴ om, at den kollektive trafik skal stå for størstedelen af væksten i fremtidens trafik. Dette betyder dog ikke nødvendigvis jernbanetrafik.

Udviklingen og bosætningen i mindre lokalsamfund er afhængige af en fortsat velfungerende infrastruktur af høj kvalitet både i form af komfort og hastighed, så lokalsamfundet f.eks. kan være et attraktivt pendleropland.

Den nuværende kobling mellem tilstedeværelsen af privatbaner i regionerne og kriteriet for antal kilometer privatbanespor understøtter alt andet lige tilstedeværelsen af privatbaner som en del af regionernes samlede serviceudbud inden for kollektiv trafik.

Hvorvidt privatbaner eller anden regionalt finansieret kollektiv trafik bedst kan understøtte de regional- og transportpolitiske målsætninger må bero på en konkret vurdering. Som det fremgår af kapitel 3, er busdrift generelt et driftsøkonomisk billigere alternativ pr. passager, men der er store forskelle i mellem de enkelte baner i forhold til passagerøkonomi og passagerudvikling.

Dette skyldes bl.a. forskelle i geografi og beliggenhed i forhold til befolkningsmæssige koncentrationer, hvilket har betydning for de forskellige baners passagermæssige potentiale – og i forhold til den driftsøkonomiske rentabilitet af banedrift kontra busdrift. Privatbanerne og bloktilskudskriteriet, der er koblet hertil, står således ikke alene i de vurderinger, som kan ligge til grund for beslutningen om fastlæggelse af et valgt serviceudbud og -niveau. Tilsvarende fremgår det af beskrivelsen af skinneeffekten ovenfor, at bustrafik af passagerer isoleret set betragtes som et ringere tilbud end tog, blandt andet på grund af komforten og forventning om kortere rejsetid.

Regionerne har ansvaret for privatbanerne og sammen med kommunerne ansvaret for via trafikelskaberne at tilrettelægge den kollektive trafik. Ansvar for de nærmere beslutninger om det offentlige trafikudbud ligger derfor hos kommunerne og regionerne. Det medfører, at beslutninger om eventuelle ændringer i den regionale kollektive trafik, jf. Lov om Trafikelskaber, således sker ud fra lokale og regionale prioriteringer og behov. Dette sker ud fra en opfattelse af, at beslutningerne bedst træffes der, hvor man har kendskab til området, og hvor det kan ske ud fra en samlet prioritering af udviklingen i området.

For privatbanerne er der den særlige historik, at Folketinget ved overdragelsen af ansvaret for banerne til de tidligere amter og nu regionerne, var opmærksom på, at privatbanerne i høj grad kræver offentlige tilskud for at finansiere drift og investeringer. Dette er blandt andet afspejlet i, at såfremt en region vælger at nedlægge en bane, kan staten vederlagsfrit overtage denne.

⁴ Aftale mellem regeringen (Venstre og De Konservative), Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Liberal Alliance om En grøn transportpolitik, 29. januar 2009.

Såfremt en region vælger at lukke en privatbane, vil staten skulle tage stilling til, om der en statslig interesse i den nedlagte banestrækning.

Det bemærkes, at arbejdsgruppen ikke har haft mulighed for at foretage en dyberegående analyse af erfaringerne ved nedlæggelse af en bane og konsekvenserne for de lokalsamfund, der bliver direkte påvirket af en lukning. Herunder heller ikke, hvilken nettoeffekt en erstatning med regionale busruter vil have til sammenligning.

6.1.4 Opsamling

Kriteriet om antal kilometer privatbanespor har en mere direkte reference til et konkret opgaveområde (privatbanerne) hos regionerne end de andre strukturelle kriterier.

Påvirkeligheden skyldes den delvise direkte kobling til et konkret udgiftsområde. Generelt tilstræbes det ved udformningen af bloktilskudskriterier, at disse ikke er påvirkelige.

Bloktilskudskriteriet for antal kilometer privatbanespor vurderes som påvirkeligt, og at have en konserverende effekt på opretholdelse af privatbaner, som ikke findes ved busløsninger.

Den konserverende effekt af kriteriet kan isoleret set betyde, at en region ved at have incitamenter til at fortsætte privatbanedrift ikke vil kunne overvælte udgifter på kommunen (kommunalt finansieret busdrift). I en situation, hvor en region har økonomiske udfordringer i forhold til at finansiere ønskede eller nødvendige investeringer i en privatbane, vil der til gengæld kunne opstå en situation, hvor busruter inden for regionen, som regionen er ansvarlig for, vil blive nedprioritet for at kunne finansiere opretholdt banedrift.

Endelig skal der generelt tages i betragtning, at trafikbetjeningen, herunder med privatbaner, til et givet område er vigtigt for dette områdes attraktivitet. Det gælder også i de mere tyndt-befolkede områder, som privatbanerne typisk gennemkører. Som nævnt ovenfor har arbejdsgruppen dog ikke haft mulighed for at undersøge erfaringer med konsekvenserne ved lukningen af en bane.



7. Mulige modeller

7.1 Indledning

Af kommissoriet fremgår, at arbejdsgruppen skal overveje mulige modeller for ændringer i tilknytning til kriteriet for antal kilometer privatbanespor med beskrivelse af fordele og ulemper af såvel økonomisk som trafikale karakter. Endvidere fremgår det, at de opstillede modeller ikke må have byrdefordelingsmæssige konsekvenser regionerne imellem.

Forudsætningerne i kommissoriet indebærer nogle betydelige begrænsninger på de mulige modeller for en ændring af privatbanekriteriet. Der vil således ikke kunne opstilles modeller, der f.eks. indebærer nye eller afskaffelse af eksisterende kriterier, ændringer i vægtningen af kriterierne eller ændring af investeringstilskuddet, da dette vil medføre byrdefordelingsmæssige konsekvenser.

For så vidt angår det forhold, at der efter kriteriet for antal kilometer privatbanespor bliver fordelt bloktilskudsmidler, som overstiger regionernes samlede direkte udgifter til privatbaner, kunne en principiel løsningsmodel være, at vægten af kriteriet blev reduceret. Dette skal dog ses i sammenhæng med, at kriteriet i nogen grad er et paraplykriterium, som ikke alene skal udtrykke et konkret udgiftsbehov relateret til privatbaner. Det vil endvidere indebære et behov for at justere de øvrige vægte, hvilket vil medføre byrdefordelingsmæssige virkninger regionerne imellem samt eventuelle virkninger i forhold til sammenhængen mellem den samlede udgiftsbehovsopgørelse og regionernes samlede udgifter.

Reelt står valget derfor mellem en videreførelse af den nuværende ordning (model 1) eller en fastfrysning af kriteriet for antal kilometer privatbanespor til et fast niveau, f.eks. antal kilometer privatbanespor pr. 1. januar 2015 (model 2). Modellen med fastfrysning kan eventuelt varieres, således at der skal indgås dialog mellem en region og de berørte kommuner om sikring af fortsat kollektiv trafikbetjening (model 3) og videreførelsen af den nuværende ordning kan eventuelt varieres, således at der suppleres med en klausul om at togbetjening kan substitueres med busbetjening (model 4).

De tre sidste af disse modeller medfører i varierende grad, at det bliver mere økonomisk fordelagtigt for regionerne at træffe beslutning om nedlæggelse af jernbaner. Det er derfor væsentligt at være opmærksom på, at arbejdsgruppen ikke har haft mulighed for at undersøge erfaringer med konsekvenserne for lokalsamfund mv. ved lukning af en bane.

Modellerne gennemgås i det følgende.

7.2 Model 1 – Status quo

Beskrivelse af modellen

I model 1 fastholdes det nuværende bloktilskudskriterium, hvilket indebærer, at der årligt fortsat foretages en opgørelse af det aktuelle antal kilometer privatbanespor, som lægges til grund for tilskudsfordelingen. Vægten fastholdes på 27,5 pct. af kriterierne på det regionale udviklingsområde.

Påvirkelighed

Modellen følger de samme overvejelser om påvirkelighed, som er omtalt i kapitel 6, hvilket indebærer, at kriteriet på den ene side er påvirkeligt, fordi det baseres på antallet af kilometer privatbanespor, men på den anden side også har en konserverende virkning på udbuddet af privatbaner, da en region vil miste en betydelig del af sit bloktilskud på det regionale udviklingsområde, såfremt en banestrækning nedlægges.

Incitammenter

Bloktilskudskriteriets konserverende effekt betyder, at de nuværende banestrækninger med stor sandsynlighed vil ligge fast fremover. Der er på denne måde foretaget en indirekte statslig prioritering af regionernes trafikudbud, således at en region ikke uden bloktilskudsmæssige konsekvenser kan vælge mellem bane eller busløsning ved udformningen af den kollektive trafik.

Lignende incitammenter til indirekte prioritering var også at finde før bloktilskudskriteriet for antal kilometer privatbanespor blev til i forbindelse med kommunalreformen. Reglerne om tilbagebetaling af investeringstilskud, hvis en region vælger at lukke en strækning, er således videreført uændret siden opgaveoverdragelsen til amterne i 2000, men bortfalder fra 2016, når investeringstilskuddet overgår til bloktilskuddet.

Med omlægningen af investeringstilskuddet til bloktilskud i 2016 vil den konserverende effekt af kriteriet alt andet lige øges, idet værdien af kriteriet øges.

Såfremt en region vælger at nedlægge en privatbane helt eller delvis med det nuværende privatbanekriterium, vil de øvrige regioner stå til at opnå en gevinst på grund af en ændret fordeling af bloktilskuddet.

Regionale og trafikale aspekter

Modellens regionale og trafikale aspekter følger analysen i kapitel 6. Bloktilskudskriteriets konserverende effekt betyder, at de nuværende banestrækninger med stor sandsynlighed vil ligge fast fremover. Med omfordelingen af investeringstilskuddet vil det dog blive dyrere at drive privatbanerne for nogle regioner end for andre i forhold til dagens situation.

7.3 Model 2 – Fastfrysning af kriteriet

Beskrivelse af modellen

I model 2 fastfryses kriteriet for antal kilometer privatbanespor til et fast niveau, f.eks. antal kilometer privatbanespor pr. 1. januar 2015, og vægten videreføres uændret på 27,5 pct. Der-

med foretages der ikke længere årlige opgørelser af antallet af kilometer privatbanespor i forbindelse med fordelingen af bloktilskud til regionerne.

Påvirkelighed

Kriteriet er dermed ikke længere påvirkeligt, og en region vil opnå samme bloktilskud efter kriteriet uanset om en bane lukkes, forkortes eller udvides. Regionernes driftsøkonomiske og regionalpolitiske overvejelser i forhold til baner, vil derfor ikke længere være påvirket af et tab i bloktilskud.

Incitament

Udgangspunktet er her, at en fastfrysning af kriteriet vil give regionen et mere reelt billede af de relative omkostninger ved banedrift kontra busdrift, idet den ikke vil skulle tage hensyn til et tab af bloktilskud. Det vil alt andet lige øge mulighederne for at vælge den mest effektive løsning.

En region vil således kunne nedlægge en privatbane og i stedet indføre en forventeligt betydeligt billigere busløsning. I yderste konsekvens vil en region dog også kunne prioritere at lukke en bane uden at etablere en busløsning helt eller delvist på samme strækning.

En region har ikke mulighed for at prioritere besparelsen ved lukningen af en bane til eksempelvis sundhedsområdet, men skal anvende midlerne på det regionale udviklingsområde, hvor hovedudgiftsposten netop består af kollektiv trafik, herunder busser eller andre banestrækninger, hvis sådanne findes indenfor regionen.

Såfremt regionen vælger at lukke en bane helt eller delvist, vil der kunne overvælttes udgifter på en eller flere kommuner, såfremt disse finder, at der skal etableres en busløsning indenfor kommunerne, som regionen ikke ønsker at finansiere, eller kun finansierer op til et vist serviceniveau, hvorefter busløsningen bliver en helt eller delvis kommunal opgave. Modellen indeholder således en risiko for en vis kassetækning på trafikområdet, der dog ikke er anderledes end, hvordan kommuner og regioner i dag prioriterer kollektiv trafik. På den anden side gennemkører alle privatbanerne, på nær én, flere kommuner, og det vil derfor, jf. lov om trafikskaber, som udgangspunkt være regionen – ikke kommunen – som har ansvaret for at finansiere en alternativ busrute.

Denne model medfører også, at kriteriet efterfølgende ikke længere nødvendigvis afspejler et aktuelt regionalt udgiftsbehov, f.eks. hvis en privatbane nedlægges. I det omfang en region finansierer busdrift som et alternativ til togdriften, vil kriteriet dog fortsat i et vist omfang indikere et udgiftsbehov til kollektiv trafik.

Regionale og trafikale aspekter

For regionerne betyder modellen, at de vil få højere frihedsgrader ved udformningen af den kollektive trafik på tværs af kommunegrænser – og disse frihedsgrader øges yderligere, når investeringstilskuddet omlægges til bloktilskud. Ved lukning af en bane, vil der således kunne frigøres ressourcer på kort og langt sigt til forbedring af busløsninger i hele regionen og eventuelt forbedringer af andre privatbaner. For nogle borgere indenfor en region, vil lukningen af en bane således kunne medføre forbedret trafikbetjening.

At busløsningen forventeligt vil være billigere, vil i den sammenhæng kunne indikere en effektivisering, men vil omvendt også af de borgere og virksomheder, der påvirkes af en banelukning, kunne opleves som en serviceforringelse, afhængig af udformningen.

Det gælder særligt i de tyndt befolkede områder, som banerne typisk gennemløber. Nogle kommuner har endvidere foretaget investeringer i netop stationsnære byer langs en privatbane for at skabe udvikling. En nedlæggelse af en bane vil således umiddelbart modvirke denne hensigt, men dette er dog afhængig af udformningen af den busløsning, der sættes i stedet.

7.4 Model 3 – En dialogbaseret variant af model 2

Beskrivelse af modellen

I model 3 fastfryses kriteriet for antal kilometer privatbanespor ligesom i model 2 til et fast niveau, f.eks. antal kilometer privatbanespor pr. 1. januar 2015, og vægten videreføres uændret på 27,5 pct. Dermed foretages der ikke længere årlige opgørelser af antallet af kilometer privatbanespor i forbindelse med fordelingen af bloktilskud til regionerne.

Såfremt en region måtte vælge at nedlægge driften på en privatbane, forpligter den sig imidlertid samtidig til at indgå i dialog med de berørte kommuner, om at sikre et reelt trafikalternativ til den nedlagte banestrækning i de berørte områder – herunder til at sikre, at der i denne forbindelse ikke bliver overvæltet en større byrde på kommunerne.

Dette ligger inden for det lovgrundlag, der er i dag i forhold til regioner og kommuners prioriteringer af kollektiv trafik, herunder nedlæggelse af busruter, som omtalt i afsnit 3.4.

Påvirkelighed

De bloktilskudsmæssige overvejsler om påvirkelighed er de samme som i model 2, og kriteriet er dermed ikke længere påvirkeligt. En region vil opnå samme bloktilskud efter kriteriet uanset om en bane lukkes, forkortes eller udvides. Regionernes driftsøkonomiske og regionalpolitiske overvejsler i forhold til baner, vil derfor ikke længere være påvirket af et tab i bloktilskud.

Incitament

Modellen indebærer, at der vil skulle foregå en dialog, blandt andet om de økonomiske forhold mellem regionen og den eller de berørte kommuner, når en bane lukkes og erstattes af en busløsning.

Regionen vil, jf. lov om trafikselskaber, primært have et ansvar for trafikken, der går på tværs af kommunegrænserne, mens kommunerne primært vil have et ansvar for trafikken inden for kommunens grænser. Særligt, hvor en bane ligger i én kommune, vil der derfor kunne ske overvæltning af en opgave fra regionen til kommunen, som den ikke i udgangspunktet har finansiering til. Med modellen forpligter regionen sig til, at der ikke i forbindelse med nedlæggelsen af en privatbanestrækning bliver overvæltet en større byrde på kommunen.

Omfanget af bindingen på regionen vil afhænge af den nærmere konstruktion. Såfremt en eller flere kommuner decideret måtte modsætte sig en hel eller delvis nedlæggelse af en strækning, vil kommunen – ligesom i dagens situation – ikke have nogen mekanismer til at påvirke dette. Det vil i den forbindelse skulle overvejes, hvordan kommunernes stilling vil være, såfremt en region insisterer på at nedlægge en bane og i yderste konsekvens ikke erstatte den helt eller delvist med en busløsning, hvorved opgaven er skubbet over på kommunerne.

Hvis en kommune reelt vil kunne opnå vetoret i forhold til en regions ønske om lukningen af en bane, vil det være utraditionelt i forhold til den normale tilgang til decentrale kompetencer og opgave- og byrdefordeling.

Regionale og trafikale aspekter

De regionale og trafikale aspekter følger model 2.

7.5 Model 4 – Kriterieværdi afhængig af erstatningskilometer

Beskrivelse af modellen

En model, der kunne imødegå eventuelle bekymringer om, at regioner kan overvælde opgaver på kommuner vil være at supplere det nuværende kriterium om antal kilometer privatbanespor med en klausul om, at kriterieværdien fastholdes, så længe regionen ved nedlæggelse af en privatbanestrækning indsætter regional busdrift som en relevant erstatning for privatbanestrækningen.

Denne model befinder sig et sted i mellem model 1 og 2, idet den vil betyde, at privatbanekriteriet fastholdes i det omfang, der ved banenedlæggelse kan opgøres (mindst) tilsvarende erstatningskørselskilometer.

Påvirkelighed

De bloktilskudsmæssige overvejelser om påvirkelighed er som udgangspunkt de samme som i model 1. Der vil dog ikke være nogen påvirkelighed opadtil af kriteriet, såfremt en region vælger at indsætte regional busdrift som erstatning for privatbanedrift, da det ikke er meningen, at det på den måde skal være muligt at forøge kriterieværdien ud over niveauet svarende til antal kilometer privatbanespor i f.eks. 2014.

Incitamenter

Denne model vil kunne give regionerne incitamenter til at nedlægge privatbanestrækninger, der kan betjenes billigere af busser, men understøtter altså samtidig, at der indsættes en erstatningsløsning. Modellen formindsker dermed en regions incitamenter til at overvælde udgifter på kommuner.

Der vil kunne ligge en udfordring i denne model i forhold til den praktiske gennemførelse. I praksis ville en uafhængig part - f.eks. Trafikstyrelsen - skulle vurdere, om der er tale om en

tilstrækkelig relevant erstatning for den nedlagte strækning. Dette ville således også indebære et dokumentationsbehov f.eks. i forhold til:

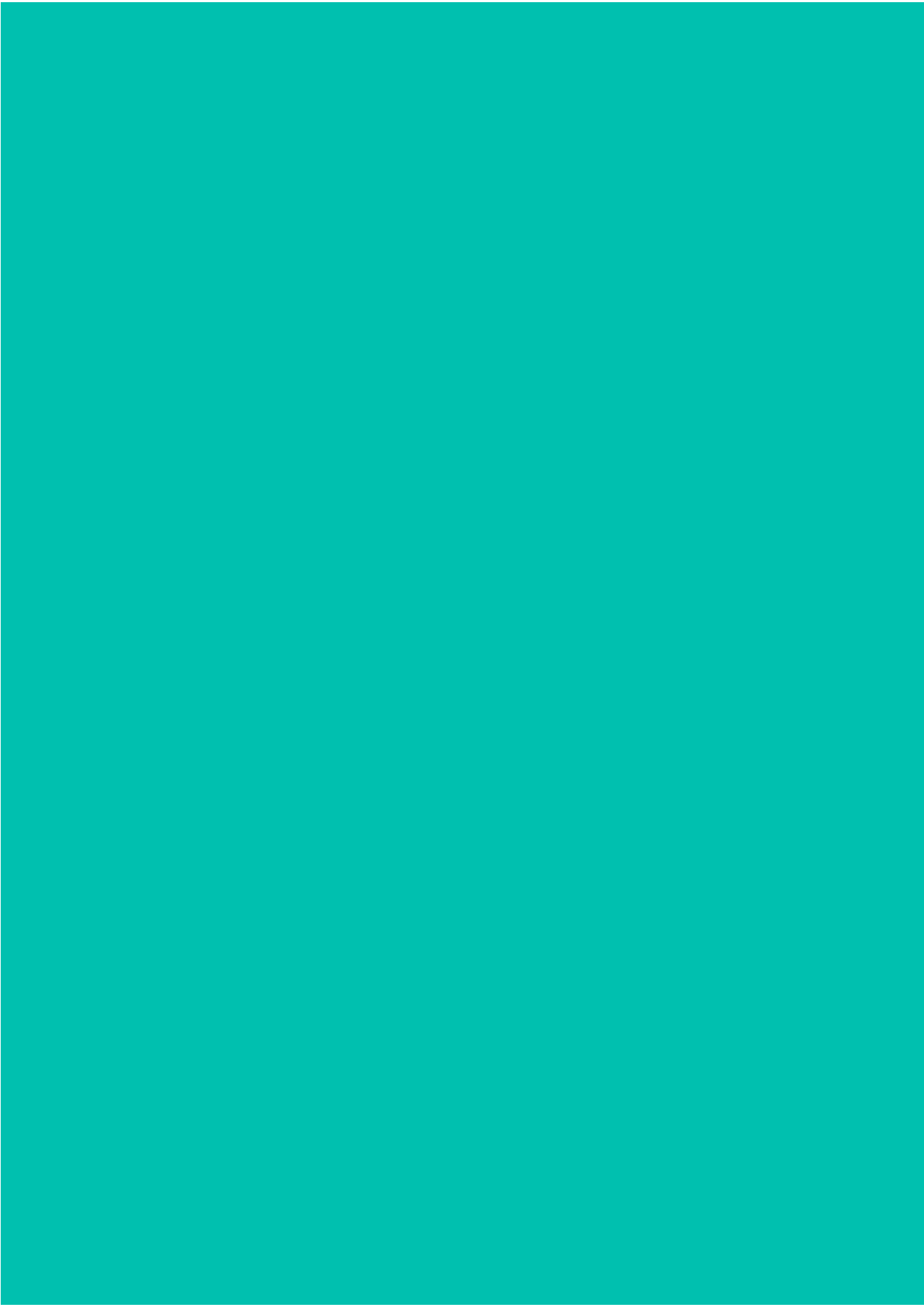
- At de pågældende buskilometer ligger ud over den busbetjening, regionen finansierede i 2014, eller som det i 2014 var besluttet, at regionen fremover skulle varetage – det vil sige, at busbetjeningen er *additional*. Det kan f.eks. være i form af nyoprettede busruter eller øget frekvens på omlagte/eksisterende ruter;
- At de pågældende buskilometer er *relevante* i forhold til oplandet til privatbanestrækningen – det vil sige, at erstatningsbusbetjeningen servicerer befolkningsoplandet til den nuværende privatbanestrækning.

7.6 Opsamling

Som anført i indledningen, indebærer kommissoriet nogle betydelige begrænsninger for arbejdsgruppens muligheder for at opstille mulige modeller for en ændring af privatbanekriteriet. Der har således ikke kunnet opstilles modeller, der f.eks. indebærer nye eller afskaffelse af eksisterende kriterier eller ændringer i vægningen af kriterierne, da dette vil medføre byrdefordelingsmæssige konsekvenser.

Reelt står valget derfor mellem en videreførelse af den nuværende ordning (model 1) eller en fastfrysning af kriteriet for antal kilometer privatbanespor til et fast niveau, f.eks. antal kilometer privatbanespor pr. 1. januar 2015 (model 2). Modellen med fastfrysning kan eventuelt varieres, således at der skal indgås dialog mellem en region og de berørte kommuner om sikring af fortsat kollektiv trafikbetjening (model 3), og videreførelsen af den nuværende ordning kan eventuelt varieres, således at der suppleres med en klausul om, at togbetjening kan substitueres med busbetjening (model 4).

Arbejdsgruppen har overvejet disse modeller samt fordele og ulemper ved disse, men finder, at en endelig stillingtagen må afhænge af, hvordan de forskellige hensyn vægtes.



Bilag: Trafik på de enkelte privatbaner 2010-2013

Tabel 1

Trafik på de enkelte privatbaner 2010-2013

	2010	2011	2012	2013
Frederiksværkbanen				
Antal påstigere (mio.)	1,56	1,74	1,86	1,84
Antal personkm. (mio.)	31,1	36,3	39,2	38,7
Gnst. rejse (km.)	19,4	21,4	20,6	21,5
Gribskovbanen				
Antal påstigere (mio.)	1,49	1,70	1,79	1,76
Antal personkm. (mio.)	23	27	28,4	27,9
Gnst. rejse (km.)	15,3	15,9	15,8	15,5
Hornbækbanen				
Antal påstigere (mio.)	0,80	0,88	0,87	0,89
Antal personkm. (mio.)	7,7	7,8	7,7	7,8
Gnst. rejse (km.)	9,6	8,7	8,6	8,7
Lille Nord				
Antal påstigere (mio.)	1,06	1,24	1,35	1,31
Antal personkm. (mio.)	15,6	17,4	19,1	18,5
Gnst. rejse (km.)	14,2	14,5	13,6	14,2
Nærumbanen				
Antal påstigere (mio.)	0,62	0,69	0,69	0,78
Antal personkm. (mio.)	2,8	3,3	3,2	3,8
Gnst. rejse (km.)	4,7	4,7	4,6	4,8

Tabel 1 - fortsat

Trafik på de enkelte privatbaner

	2010	2011	2012	2013
Østbanen				
Antal påstigere (mio.)	0,97	1,02	1,06	1,06
Antal personkm. (mio.)	17,3	18,4	19,8	20,1
Gnst. rejse (km.)	17,3	18,4	18,0	18,3
Lollandsbanen				
Antal påstigere (mio.)	0,91	0,92	0,97	0,98
Antal personkm. (mio.)	24,9	25	26,2	26,5
Gnst. rejse (km.)	27,7	27,8	26,2	26,5
Odsherredbanen				
Antal påstigere (mio.)	0,98	1,08	1,12	1,18
Antal personkm. (mio.)	21	23,5	23,6	24,3
Gnst. rejse (km.)	21,0	21,4	21,5	20,3
Tølløsebanen				
Antal påstigere (mio.)	0,36	0,37	0,40	0,42
Antal personkm. (mio.)	6,7	6,8	7,4	7,8
Gnst. rejse (km.)	16,8	17,0	18,5	19,5
Hirtshals - Hjørring				
Antal påstigere (mio.)	0,55	0,48	0,45	0,45
Antal personkm. (mio.)	6,8	6,4	6	6,2
Gnst. rejse (km.)	13,6	12,8	12,0	15,5
Skagen - Frederikshavn				
Antal påstigere (mio.)	0,61	0,55	0,51	0,53
Antal personkm. (mio.)	16,2	16,8	15,5	16,5
Gnst. rejse (km.)	27,0	33,6	31,0	33,0
Odderbanen				
Antal påstigere (mio.)	1,02	1,01	1,04	1,09
Antal personkm. (mio.)	13,3	13,2	13,2	13,7
Gnst. rejse (km.)	13,3	13,2	13,2	12,5
Lemvigbanen				
Antal påstigere (mio.)	0,20	0,18	0,19	0,20
Antal personkm. (mio.)	4,1	3,8	3,9	4,2
Gnst. rejse (km.)	20,5	19	19,5	21

Tabel 1 - fortsat**Trafik på de enkelte privatbaner**

	2010	2011	2012	2013
Varde – Oksbøl – Nørre Nebel				
Antal påstigere (mio.)	0,24	0,23	0,25	0,23
Antal personkm. (mio.)	3,7	3,8	4	3,5
Gnst. rejse (km.)	18,5	19	20	17,5
Påstigere	11,4	12	12,7	12,7
Transportarbejde	194,2	209,5	217,2	219,5

Kilde: Trafikstyrelsen.

www.oim.dk