

# **Debatoplæg om den kollektive trafik**

Oktober 1998

# **Debatoplæg om den kollektive trafik**

**Udgivet af Trafikministeriet**

Tryk: Undervisningsministeriet

Oplag: 1.000

ISBN 87-90262-49-2

# Indhold

<b>TRAFIKMINISTERENS FORORD .....</b>	<b>3</b>
<b>1. INDLEDNING.....</b>	<b>4</b>
<b>2. MÅL FOR DEN KOLLEKTIVE TRAFIK.....</b>	<b>6</b>
2.1 Kollektiv trafik som offentlig service.....	6
2.2 Kollektiv trafik som et attraktivt alternativ til mere miljøbelastende transportformer .....	8
<b>3. DEN KOLLEKTIVE TRAFIKS KONKURRENCEEVNE.....</b>	<b>14</b>
3.1 Konkurrencefladerne mellem kollektiv trafik og andre transportmidler .....	14
3.2 Forbedring af den kollektive trafiks konkurrenceevne .....	15
<b>4. ORGANISERING AF KOLLEKTIV TRAFIK .....</b>	<b>19</b>
4.1 Arbejdsdelingen i den kollektive trafik .....	19
4.2 Særkørsler .....	20
4.3 Organisering af kollektiv trafik .....	21
<b>5. DEN KOLLEKTIVE TRAFIKS ØKONOMI.....</b>	<b>25</b>

# Trafikministerens forord

Den kollektive trafik skal forbedres, så den kan udgøre et tidssvarende, miljøvenligt og effektivt transporttilbud.

En forbedring af den kollektive trafik vil være til glæde for store dele af befolkningen, heriblandt de der ikke har egen bil. Samtidig kan forbedring af den kollektive trafik være med til at sikre, at trafikens miljøbelastning, trængsel mv. i byerne ikke når et uacceptabelt omfang.

Regeringen har derfor besluttet, at der skal udarbejdes en udredning om den kollektive trafiks muligheder. Udredningen skal analysere stærke og svage sider, og danne grundlag for at tilrettelægge de kommende års initiativer på området.

Kvaliteten og omfanget af den kollektive trafik er ofte genstand for offentlig debat og interesse. Måske fordi mange benytter den kollektive trafik - nogle kun i særlige situationer, andre i den daglige transport. Måske fordi borgerne krav til de offentlige ydelser generelt er stigende - på transportområdet såvel som på andre områder.

Jeg finder derfor, at udredningen om den kollektive trafik bør tage udgangspunkt i en bred debat blandt de mange forskellige interessenter på området. Trafikministeriet har på denne baggrund udarbejdet nærværende debatoplæg, som søger at opridse en række centrale problemstillinger på området.

Der vil efterfølgende - i januar måned - blive afholdt en konference, hvor der bliver mulighed for en drøftelse af bl.a. de problemstillinger, som rejses i oplægget. Jeg håber, at oplægget vil indgå konstruktivt i debatten i den kommende tid, og give anledning til mange gode forslag og ideer.

Sonja Mikkelsen  
Trafikminister

# 1. Indledning

Styrkelse af den kollektive trafik indgår som et vigtigt element i regeringens trafikpolitik. Dels fordi den kollektive trafik har stor betydning for den del af befolkningen, der ikke har adgang til egen bil, og dels fordi fremme af den kollektive trafik i mange tilfælde vil medvirke til at begrænse miljøbelastningen fra transportsektoren. Endvidere lægger regeringen vægt på, at den kollektive trafik på linie med andre dele af den offentlige velfærdsservice løbende udvikles og effektiviseres, således at de offentlige ressourcer udnyttes bedst muligt.

Der er gennem de senere år taget en række initiativer for at forbedre den kollektive trafik, og der er løbende investeret i infrastruktur og materiel. Udbuddet af kollektiv trafik har i store træk været uændret i de senere år, men i kraft af en stigning i persontransporten med biler og fly er den kollektive trafiks markedsandel faldet.

Prognoserne for de kommende års udvikling peger på, at antallet af biler vil stige i takt med den økonomiske vækst. Udviklingen tilsiger således et fortsat fald i den kollektive trafiks markedsandel, medmindre der tages effektive og målrettede skridt til fastholdelse eller udvidelse heraf. En fortsat stigning i kørslen med privatbiler vil på længere sigt skabe en række problemer - især for vore byer, hvor trafikens belastning udgør et mærkbart miljøproblem. Det er derfor nødvendigt at fastholde og udvikle kvaliteten i den kollektive trafik, så den kan udgøre et attraktivt alternativ til privatbilen.

Med henblik på at forbedre grundlaget for en styrkelse af den kollektive trafik vil Trafikministeriet udarbejde en udredning om den kollektive trafik. Udredningen har til formål at udstikke sigtelinier og virkemidler for de kommende års indsats i forhold til den kollektive trafik.

Udredningen indgår i regeringsgrundlaget, hvor det anføres at der skal gennemføres:

*“en omfattende udredning af de fremtidige muligheder i den kollektive trafik. Udredningen vil belyse pendlertrafikken og potentialerne for at fremme den kollektive trafik omkring de større byer. Målet er at styrke de mest miljøvenlige og økonomisk bæredygtige kollektive trafikmuligheder”.*

Udredningen planlægges udarbejdet frem til foråret 1999. I samme periode igangsættes et antal udvalgsarbejder om den kollektive trafik som følge af regeringens aftale med Amtsrådsforeningen om amternes økonomi i 1999. Udvalgsarbejderne har til formål at analysere arbejdsdelingen i den regionale tog- og bustrafik samt muligheden for at forenkle de mange forskellige rabatordninger, der findes inden for den kollektive trafik. Endvidere gen-

nemføres i forlængelse af Pinsepakken en undersøgelse af den kollektive trafikbetjening i de tyndt befolkede yderkantområder. Førstnævnte undersøgelse vil blive afsluttet i løbet af 1999, medens de andre analyser vil blive afsluttet ved årsskiftet. Det arbejde, der udføres i forbindelse med disse udvalg og analyser, vil indgå i arbejdet med udredningen om den kollektive trafik.

Den første fase i arbejdet med udredningen er nærværende debatoplæg, som fokuserer på følgende områder:

- mål for den kollektive trafik
- den kollektive trafiks konkurrenceevne
- den kollektive trafiks organisation
- den kollektive trafiks økonomi

Der søges dels skabt et overblik over de forskellige områder, dels skitseret en række væsentlige spørgsmål og udviklingsmuligheder. Den kollektive trafik afgrænses i denne sammenhæng til at være bus og tog samt i et vist omfang taxi. De individuelle kørselsordninger for svært bevægelseshæmmede personer indgår ikke i debatoplægget.

Debatoplægget er tænkt som en invitation til alle, der måtte ønske at tilkendegive synspunkter, forslag og ideer om den kollektive trafik. Det være sig synspunkter, forslag og ideer i relation til debatoplægget eller i relation til den kollektive trafik i det hele taget. Bidrag bedes venligst sendt til Trafikministeriet inden den **15. december** til følgende adresse:

**Trafikministeriet, Planlægningsafdelingen, Frederiksholms Kanal 27, 1220 København K, isoe@trm.dk,**

Med henblik på at skabe så bred en debat som muligt, vil Trafikministeriet præsentere synspunkter, forslag og ideer som er indkommet i forbindelse med debatoplægget på en konference i januar 1999.

## 2. Mål for den kollektive trafik

Den kollektive trafik skal opfylde en række forskelligartede mål, som stiller forskellige krav til tilrettelæggelsen af den kollektive trafik.

- Den kollektive trafik skal sikre, at alle borgere har adgang til et fornuftigt transporttilbud. Den kollektive trafik udgør således en form for offentlig velfærdsservice, som sikrer alle borgere adgang til et gode.
- Den kollektive trafik skal udgøre et attraktivt alternativ til mere belastende transportformer - herunder først og fremmest privatbilen. Øget anvendelse af kollektiv trafik frem for privatbiler vil dels i mange tilfælde medvirke til at begrænse miljøbelastningen, dels vil det medvirke til at begrænse trængsel på vejnettet og dermed forbedre trafiksikkerheden.

Kollektiv trafik har således en række samfundsmæssige og fordelingspolitiske funktioner, som udgør baggrunden for, at det offentlige giver tilskud til den kollektive trafik.

Endvidere skal den kollektive trafik - på linie med al anden erhvervsmæssig aktivitet - tilstræbe den bedst mulige udnyttelse af de økonomiske ressourcer. Løbende effektivisering kan næppe siges at udgøre en selvstændig trafikals målsætning for den kollektive trafik, men effektivisering og forbedret ressourceudnyttelse kan skabe bedre betingelser for at nå de øvrige mål.

### 2.1 Kollektiv trafik som offentlig service

Det offentlige finansiering og drift af den kollektive trafik er baseret på en grundlæggende tankegang om, at det offentlige bør sikre, at alle borgere tilbydes et vist niveau af transportmuligheder. Lovgivningen om den kollektive trafik foretager ikke en præcisering af i hvilket omfang, der skal stilles kollektiv trafik til rådighed for borgerne, men den kollektive trafik er i et vist omfang pålagt forpligtelser over for særlige grupper.

Trafikselskaber, amter og kommuner varetager en række kørselsopgaver, som skal ses i sammenhæng med at det offentlige på forskellige områder har en *transportforpligtelse*. Kommunerne har pligt til at sørge for transport af eleverne mellem skole og hjem, når afstanden her imellem overskrider de i lovgivningen fastsatte grænser, der er afhængige af elevernes alder. Herudover er kommunerne bl.a. forpligtet til at give vederlagsfri befordring for unge, der deltager i ungdomsskoler, og som bor i en vis afstand fra ungdomsskolen.

Amterne er tilsvarende forpligtet til at etablere befordring eller yde hel eller delvis godtgørelse af befodringsudgifterne i forbindelse med en række vi-

deregående uddannelser, og amterne er forpligtet til at yde befordringsgodtgørelse i forbindelse med ungdomsuddannelser. Endvidere anvendes den kollektive trafik i et vist omfang på andre områder, hvor stat, amter eller kommuner er forpligtet til at yde hel eller delvis fribefordring for særlige grupper.

Det kan *sammenfattes*, at det offentliges forsyningsforpligtelse ikke er specificeret i lovgivningen. I det omfang transport af skoleelever, elever i ungdomsuddannelse mv., udføres af den kollektive trafik, kan kommuners og amters forpligtelser på dette område i en vis forstand betragtes som en form for præcisering af forsyningsforpligtelsen. Det er dog væsentligt at påpege, at denne forpligtelse ikke er pålagt trafikkselskaber mv. i medfør af lovgivningen om den kollektive trafik, men tværtimod fordi forpligtelser, som er pålagt via lovgivning på andre områder, indfries ved hjælp af den kollektive trafik.

Herudover fastsættes niveauet for den kollektive trafikforsyning, som tilbydes borgerne, dels af de økonomiske rammer, som er til rådighed for den kollektive trafik, dels af den konkrete planlægning, som de enkelte trafikkselskaber, amter, DSB mv. foretager mht. trafikens frekvens, rute, stoppesteder, mv. Fordelen ved denne model er, at planlægning og drift af den kollektive trafik er forholdsvis fleksibel, og kan tilpasses de konkrete omstændigheder og behov.

Set fra borgernes synspunkt kan fleksibiliteten og den manglende præcisering af det offentliges forsyningsforpligtelse i nogle situationer betragtes som en ulempe, fordi borgerne ikke har noget egentligt krav på et vist minimum af kollektiv trafik. Det betyder, at kvaliteten og omfanget af den kollektive trafik kan være meget forskellig i forskellige dele af landet.

Det kan diskuteres, om den kollektive trafikforsyning, som den enkelte tilbydes er god nok. Og det kan diskuteres hvilke kriterier, der skal lægges til grund, når kvaliteten af den kollektive trafik vurderes. Fastsættelse af servicemål, som kendes på en række andre områder, udgør et muligt virkemiddel, som kan indgå i en præcisering af det offentliges forpligtelse. Nogle trafikkselskaber arbejder allerede i dag med fastsættelse af servicemål.

En fastsættelse af servicemål for den kollektive trafik vil medvirke til at stille konkrete krav til tilrettelæggelsen af den kollektive trafik og kan være med til at sikre overensstemmelse mellem den kvalitet, som den kollektive trafik kan levere, og borgernes forventninger. Servicemål kan f.eks. have karakter af en vis frekvens for den kollektive trafik i forskellige områder. Målene vil skulle tilrettelægges, så de er knyttet til det specifikke område. Der kan f.eks. fastsættes servicemål for byer med over 100.000 indbyggere, som skelner mellem bymidten, ydre by og forstads kvarterer, der kan fastsættes servicemål for byer med over 20.000 indbyggere, servicemål for landdistrikter mv. Samtidig vil fastsættelsen af servicemål sikre borgerne mod, at den kollektive trafik pludselig begrænses eller omlægges, og det vil



i højere grad være muligt for den enkelte at inddrage den kollektive trafik i grundlaget for mere langsigtede beslutninger om valg af bolig, arbejdsplads mv.

Ulempen ved servicemål er for det første, at det kan være vanskeligt på et overordnet niveau at fastsætte mål, som er hensigtsmæssige i forskellige egne af landet. Såfremt der opstilles fælles servicemål på nationalt niveau må disse i givet fald have meget overordnet karakter. Nationale mål, som har gyldighed ud over den landsdækkende kollektive trafik, bør derfor primært udgøre en ramme inden for hvilken de enkelte amter opstiller mere præcise og konkrete mål. For det andet kan fastsættelsen af servicemål - afhængig af hvilket niveau de fastsættes på - forøge omkostningerne for den kollektive trafik, bl.a. fordi fleksibiliteten bliver mindre.

#### ***Servicemål for den kollektive trafik - fordele og ulemper***

- *Medvirker fastsættelse af servicemål til en forbedring af kvaliteten i den kollektive trafik?*
- *Er det relevant at formulere servicemål for den kollektive trafik i hele landet, eller bør servicemål defineres specifikt i de enkelte amter og kommuner?*
- *Medvirker fastsættelsen af servicemål til en fordyrelse af den kollektive trafik?*
- *Medvirker fastsættelsen af servicemål til at præcisere borgernes forventning til den kollektive trafik, eller har servicemål primært karakter af et internt styringsredskab?*
- *Hvad er erfaringerne med servicemål i de trafikselskaber, hvor sådanne er defineret?*

## **2.2 Kollektiv trafik som et attraktivt alternativ til mere miljøbelastende transportformer**

Den kollektive trafiks muligheder for at udgøre et attraktivt alternativ til mere miljøbelastende transportformer er tæt knyttet til den kollektive trafiks konkurrenceevne, der behandles nærmere i kapitel 3. Begrænsning af miljøbelastningen fra den kollektive trafik kan sikres på forskellige måder:

- forbedring af kapacitetsudnyttelsen, dvs. flere passagerer i tog og busser
- tilpasning af den udbudte kapacitet

- anvendelse af mindre miljøbelastende materiel og teknologi

En forøgelse af konkurrenceevnen, som resulterer i en bedre kapacitetsudnyttelse i den kollektive trafik er et meget væsentligt virkemiddel i bestræbelserne på at begrænse miljøbelastningen. I dette kapitel vil der primært blive fokuseret på de to sidstnævnte virkemidler, medens det førstnævnte punkt: forbedret kapacitetsudnyttelse gennem forbedring af konkurrenceevne behandles nærmere i kapitel 3.

Der vil blive fokuseret på begrænsning af energiforbrug, CO<sub>2</sub> og luftforurening gennem tilpasning af kapaciteten eller anvendelse af mindre miljøbelastende teknologi. Endvidere vil fremme af kollektiv trafik i relation til trængsel blive gennemgået kortfattet.

### *Energiforbrug og CO<sub>2</sub>*

Den kollektive trafiks miljøfordele afhænger i vid udstrækning af, hvor mange passagerer der er i bussen eller toget, og af kapacitetsudnyttelsen i de transportmidler der sammenlignes med. Energiforbruget i den kollektive trafik udgør ca. 5-6 pct. af det samlede energiforbrug i transportsektoren. Busser bruger mindre energi pr. passager end biler, når der er mere end 7 mennesker i bussen, medens der skal være mere end 50 mennesker i toget, før der er en miljøfordel sammenlignet med biler. Disse belægningsgrader svarer til en kapacitetsudnyttelse på 17 pct. for busser og 7-8 pct. for tog.

Det forventes, at der i den kommende årrække vil ske en væsentlig forbedring af bilernes energieffektivitet. EU-Kommissionen har indgået en aftale med den europæiske bilindustri om forbedring af energieffektiviteten i de nye biler, der produceres i de kommende år. Aftalen vil betyde en forbedring på ca. 25 pct. af nye bilers energieffektivitet over de kommende 10 år. Når denne forbedring af energieffektiviteten får gennemslag i bilparken, skal der være 9-10 personer i bussen, før bustransport bliver mere energieffektiv end personbilkørsel, hvis bussernes energiforbrug forbliver uændret.

Det forventes ikke, at der umiddelbart er tilsvarende muligheder for at begrænse energiforbruget fra busser som drives af dieselmotorer. En begrænsning af energiforbruget er derfor først og fremmest mulig i forbindelse med anvendelse af andre former for materiel. F.eks. kan der ved anvendelse af letvægtsbusser opnås en reduktion af energiforbruget på ca. 25 pct. Letvægtsbusser har hidtil haft meget begrænset anvendelse i Danmark, bl.a. fordi de er dyrere end almindelige busser.

Anvendelse af mindre busser, hvor energiforbruget pr. kørt kilometer er mindre, medvirker også til begrænsning af energiforbruget pr. transporteret passager. Tilsvarende kan nogle busafgange erstattes af taxikørsel, hvorved energiforbruget pr. person begrænses betragteligt. Der er gennemført en række driftsforsøg med mindre busser, hvor busserne i de fleste tilfælde indgår i forsøg med mere fleksibel kollektiv trafikbetjening. Anvendelse af

mindre busser vil først og fremmest være en mulighed i den del af den kollektive trafik, hvor efterspørgselen er spredt og begrænset. I mange situationer har trafikselskaber i byerne brug for store busser i spidsbelastningsperioderne, og de anvendes derfor også resten af dagen, selv om passagergrundlaget er mindre. Mindre busser eller øget anvendelse af taxi som et integreret element i den kollektive trafik i de tyndt befolkede områder kan bidrage til begrænsning af trafikens miljøbelastning. Tilsvarende kan mindre busser eller taxi indgå i trafikbetjeningen i den kollektive trafik om aftenen i de mindre og mellemstore byer, hvor efterspørgselen er begrænset, hvilket både er godt for miljøet og giver en forbedring af serviceniveauet. Samtidig vil der i mange tilfælde være muligheder for økonomiske besparelser.

Det er endvidere muligt at begrænse CO<sub>2</sub>-udslippet fra busdrift ved anvendelse af biobrændstoffer. De hidtidige driftserfaringer fra Danmark peger på, at anvendelse af biobrændstoffer er en teknisk farbar, men ganske dyr måde at begrænse CO<sub>2</sub>-udslippet på. Endvidere synes de samlede miljømæssige forhold omkring dyrkning og anvendelse af biobrændstoffer i Danmark endnu ikke afklaret.

Med hensyn til miljøbelastningen fra tog er det i forbindelse med indkøb af nyt materiel muligt at opnå væsentlige miljøforbedringer. Da togmateriel har en meget længere levealder end busser, er det vigtigt, at der opnås konkrete miljøforbedringer i forbindelse med nyindkøb. De nye S-tog, som i disse år indsættes i Hovedstadsområdet, medfører en reduktion af energiforbruget pr. kørt kilometer med ca. 30 pct. CO<sub>2</sub>-effekten af elektrisk jernbanedrift bestemmes dels af hvor meget strøm der bruges, dels af hvordan strømmen produceres. En stigende anvendelse af vedvarende energikilder i elproduktionen vil således bidrage til at reducere CO<sub>2</sub>-udslippet fra togtrafikken.

Den kollektive trafik betaler kun i begrænset omfang energiafgifter. Anvendelsen af brændstof indgår således med mindre vægt i omkostningerne i den kollektive trafik, hvilket begrænser incitamentet til af driftsøkonomiske årsager at anvende mindre energi. Et udvalg under Trafikministeriet arbejder med at undersøge forskellige modeller for at pålægge den kollektive trafik energiafgifter. Det indgår som en forudsætning i udvalgsarbejdet, at provenuet føres tilbage til den kollektive trafik således at den kollektive trafiks konkurrenceevne ikke forringes.

### *Luftforurening*

Den kollektive busstrafik og den dieseldrevne togtrafiks bidrag til luftforureningen består først og fremmest af partikler og kvælstofoxider (NO<sub>x</sub>). De senere års forskning på miljøområdet peger på, at udslippet af partikler - især de meget små partikler - har betydelig sundhedsskadelig effekt. Begrænsning af udslippet af partikler fra trafikken har derfor høj prioritet i miljø- og trafikpolitikken.

Den væsentligste del af den togdrift, der foregår i byområder - det vil først og fremmest sige S-togsdrift - er eldrevet. Togdriften har således mindre betydning i relation til luftforureningen, idet forureningen er knyttet til det sted, hvor elproduktionen foregår frem for til transportmidlerne. I det følgende vil der derfor blive fokuseret på busdriften.

Tilsvarende personbilerne sker der løbende en stramning af de normer, der regulerer udslippet af skadelige stoffer fra busser. Normerne er sidst strammet med virkning fra 1. oktober 1996, og der forhandles pt. i EU nye normer, som forventes at få virkning fra år 2000-2001. Disse stramninger medfører store reduktioner i udslippet af skadelige stoffer. Imidlertid medfører stramningen ikke nogen relativ forbedring i forhold til personbilerne, fordi der sker en tilsvarende stramning af de normer, som gælder for personbiler.

Med henblik på at begrænse luftforureningen fra busserne blev der i en periode i 90'erne fra statens side ydet investeringsstøttetilskud til bl.a. montering af katalysatorer samt indkøb af miljømotorer til den kollektive trafik. Endvidere er der ydet støtte til et stort antal forsøgsprojekter, som udvikler og afprøver ny teknologi til busser. Der er bl.a. ydet tilskud til letvægtsbusser, forsøg med gasdrift, udvikling af partikelfiltre, anvendelse af DME (dimethylether) i transportsektoren, forsøg med biobrændstoffer mv. Erfaringerne med disse initiativer til begrænsning af miljøbelastningen peger på, at der blandt trafikskelskaber, entreprenører mv. er interesse for at medvirke til begrænsning af miljøbelastningen. Samtidig viser erfaringerne, er den aktivitet, der foregår uden tilskud fra staten, er forholdsvis begrænset.

Som et eksempel på initiativer til begrænsning af miljøbelastning, som ikke er baseret på statsligt tilskud kan nævnes, at HT i forbindelse med udbud af trafikken har besluttet at betale en merpris pr. bustime, såfremt busdriften udføres med materiel, der kan opfylde visse nærmere specificerede miljønormer. Introduktionen af LPG-busser (busser der kører på flaskegas), der medfører en væsentligt lavere miljøbelastning end dieselbusser, er således et resultat af HT's miljøstrategi.

I forbindelse med regeringens aftale med SF og Enhedslisten om afgifter mv. fra juni 1998 (Pinsepakken) er det aftalt, at der i efteråret 1998 skal gennemføres en differentiering af dieselafgiften med henblik på at fremme anvendelsen af diesel med et lavt svovlindhold. Det forventes, at differentieringen vil medføre, at de nuværende dieselkvaliteter erstattes af den svovlfattige diesel, hvilket vil begrænse udslippet af partikler med 10-15 pct. Anvendelse af svovlfattig diesel skaber væsentligt bedre muligheder for benyttelse af efterbehandlingsudstyr, herunder partikelfiltre, og afgiftsdifferentieringen udgør derfor et vigtigt initiativ til begrænsning af miljøbelastningen.

### *Trængsel*

Trængsel på vejnettet udgør et stigende problem, fordi antallet af biler til stadighed stiger. I midten af 70'erne havde vi 250 biler pr. 1.000 personer, i

dag har vi 350 biler pr. 1.000 personer. Under forudsætning af at den økonomiske vækst fortsætter, forventes der om 10 år at være 390 biler pr. 1.000 personer. Samtidig kører den enkelte bil mere, og biltrafikken forøges således til stadighed. De seneste prognoser peger på, at biltrafikken stiger med ca. 20 pct. frem til år 2010. Trængslen udgør først og fremmest et problem i de større byer, hvor der kan være trængsel i selve byen og/eller i forbindelse med omfarts- og indfaldsveje til byerne.

Trængsel udgør et samfundsmæssigt problem, fordi det medfører tidstab i forbindelse med transport. Internationale analyser peger på, at de samfundsøkonomiske ressourcer, der går tabt i forbindelse med trængsel, svarer til 1-2 pct. af BNP. Endvidere bidrager trængsel også til luftforureningen, i det omfang trængslen skaber et ujævnt køremønster.

En overflytning af transport fra biler til busser medvirker til at begrænse trængslen, fordi busser optager mindre plads pr. transporteret passager. Hvis det forudsættes, at en bus optager plads i trafikken svarende til 3 personbiler, kan det under forudsætning af gennemsnitlige kapacitetsudnyttelser beregnes, at bilerne optager ca. dobbelt så meget plads pr. transporteret passager som busserne i trafikken. I bytrafikken er der ofte mange passagerer i busserne, og her er fordelene derfor endnu større. Det skal imidlertid holdes for øje, at en styrkelse af den kollektive bustrafik i princippet også kan medvirke til at forøge trængslen, idet f.eks. anlæg af busbaner vil reducere rejsehastigheden for biltrafikken.

Togtrafik bidrager af naturlige årsager ikke til trængslen på vejnettet, og overflytning af biltrafik til togtrafik bidrager således også til begrænsning af trængsel på vejnettet.

Set i lyset af forventninger om stigende biltrafik udgør fremme af den kollektive trafik et centralt virkemiddel i bestræbelserne på at begrænse trængslen i og omkring byerne. Endvidere vil en begrænsning af biltrafikken i mange tilfælde være positiv for trafiksikkerheden.

***Den kollektive trafik som et miljøvenligt alternativ til privatbilen***

- *Udgør anvendelse af andre former for materiel og brændstoffer (letvægtsbusser, små busser, biobrændstoffer, DME mv.) realistiske alternativer til de teknologier, der i dag anvendes?*
- *Er de eksisterende incitamenter til at begrænse miljøbelastningen fra den kollektive trafik tilstrækkelige og hensigtsmæssige?*
- *Kan en omlægning af afgiftsstrukturen - herunder f.eks. energiafgifter - medvirke til at begrænse miljøbelastningen?*
- *Udgør en styrkelse af den kollektive trafik et effektivt virkemiddel i arbejdet for at begrænse trængslen på vejnettet?*

## 3. Den kollektive trafiks konkurrenceevne

I en periode hvor danskerne transporterer sig stadig oftere og længere har afsætningen af kollektiv trafik som helhed været stagnerende. Over de sidste 10 år er det samlede persontransportarbejde steget med ca. 30 pct., medens persontransportarbejdet med kollektiv transport i store træk har været uændret. Den kollektive trafiks markedsandel er således faldet.

Det skyldes bl.a. stigende beskæftigelse og en gunstig økonomisk udvikling som har medført, at stadig flere får egen bil. Endvidere er den kollektive trafik i løbet af de sidste 10 år blevet stadig dyrere, medens prisen på bilkørsel har været faldende. Denne udvikling er vendt i 1997, hvor taksterne i den lokale og regionale kollektive trafik er sat ned.

Prognoserne peger på, at vi får stadig flere biler. Hvis den kollektive trafiks markedsandel skal fastholdes eller forøges i de kommende år er det derfor nødvendigt at forbedre konkurrenceevnen. Samtidig vil en forbedring af konkurrenceevnen, som resulterer i højere kapacitetsudnyttelse, medvirke til at begrænse miljøbelastningen fra trafikken.

### 3.1 Konkurrencefladerne mellem kollektiv trafik og andre transportmidler

Den enkeltes valg af transportmiddel foretages som på andre forbrugsområder ud fra en sammenligning af pris og kvalitet mellem de muligheder, der står til rådighed.

Forbrugsvalget på transportområdet er karakteriseret ved at tidsforbruget spiller en forholdsvis stor rolle for valget. Både tidsforbruget til at gennemføre selve rejsen og det skjulte tidsforbrug, der specielt er karakteristisk for den kollektive trafik.

Det skjulte tidsforbrug består i, at man skal vente indtil den næste afgang i den kollektive trafik for at kunne gennemføre sin rejse. På buslinjerne i det centrale København er der næsten ingen skjult ventetid, medens der for den kollektive trafik uden for byerne kan være en betydelig ventetid, især hvis der også er skift involveret.

Tidsforbruget ved at foretage en rejse med kollektiv trafik påvirkes også af at kollektiv trafik er et punkt til punkt system, hvorimod de mere individuelle transportformer er et dør til dør system. Stoppestedsplacering, standsmønstre og linieføring er tilrettelagt ud fra hensynet til områdets bebo-

ere og ud fra hensynet til at skabe den fornødne indtjening. Det betyder, at brugen af kollektiv trafik i mange tilfælde er forbundet med omvejskørsel set i forhold til det enkelte individs behov. Endvidere vil det i mange tilfælde være sådan, at de der ikke regelmæssigt bruger den kollektive trafik, har ukendskab til kvaliteten af og adgangen til kollektiv trafik. Dette udgør en yderligere barriere for benyttelse af kollektiv trafik.

Fordelen ved personbiler frem for kollektiv trafik er først og fremmest, at transporttiden reduceres, at transporten er fleksibel og kan planlægges efter egne behov. Endvidere forbinder de fleste kørsel i egen bil med tryghed og komfort, hvor der er læ for vind og vejr og selskab efter eget valg.

### 3.2 Forbedring af den kollektive trafiks konkurrenceevne

Forbedringen af den kollektive trafiks konkurrenceevne kan generelt ske ved at forbedre de serviceparametre, der karakteriserer den kollektive trafik. Frekvensen kan øges, transportmidlernes komfort kan hæves, den skjulte ventetid ved skift kan sænkes gennem en bedre koordinering, rejsehastigheden kan øges, samspillet med andre transportmidler kan forbedres, trygheden kan øges, priserne kan sænkes mv.

En anden vej til at opnå en forbedret konkurrenceevne er at gøre alternativerne til den kollektive trafik mindre attraktive. Det kan ske gennem parkeringspolitikken, ved at hæve afgifterne på biler og brændstof, ved at dæmpe rejsehastigheden for biler mm. Begrænsning af biltrafikken i byerne kan endvidere tjene en række andre formål, herunder begrænsning af trængsel og miljøforbedring samt forbedring af trafiksikkerheden.

Efterspørgselen efter - og dermed det økonomiske grundlag for - den kollektive trafik er meget forskellig mellem de forskellige dele af landet.

Den kollektive trafik står især stærkt i de større byer. I hovedstaden står den kollektive trafik for ca. 30 pct. af det samlede persontransportarbejdet, mens den i hovedstadens forstæder og i byer over 100.000 indbyggere står for ca. 18-20 pct. I de tyndt befolkede områder står den kollektive trafik for 8-10 pct. af transporten. På landsplan står den kollektive trafik for ca. 15 pct. af persontransportarbejdet.

Den kollektive trafik har endvidere en relativt stor markedsandel i øst-vesttrafikken, som i disse år gennemgår store forandringer i kraft af åbningen af den faste forbindelse over Storebælt. Det er endnu for tidligt at drage håndfaste konklusioner om hvordan åbningen af vejforbindelsen påvirker den kollektive trafiks markedsandel, men de hidtidige passagertal peger på, at jernbanen bevarer en væsentlig del af den passagerfremgang, som indtraf da den faste forbindelse for jernbanetrafik blev åbnet i sommeren 1997.



Den kollektive trafik står endvidere stærkt i bolig-arbejdsstedstrafikken (pendlertrafikken), hvor den tegner sig for ca. 23 pct. af det samlede persontransportarbejde. Bolig-arbejdsstedstrafikken udgør ca. en tredjedel af danskernes transport. I fritidstrafikken og i trafikken forbundet med indkøb og andre ærinder er den kollektive trafiks markedsandel ca. 12 pct. Den kollektive trafiks styrkeposition i pendlertrafikken skyldes, at der her er tale om store samlede rejsestrømme, som den kollektive trafik er velegnet til at betjene. I modsætning hertil er fritids- og ærindetrafikken karakteriseret ved at være mere spredt - både geografisk og tidsmæssigt - og den kollektive trafik, der er bundet til en fastsat rute- og køreplan, vil i mange tilfælde være mindre konkurrencedygtig i forbindelse med denne form for transport.

En strategi til forbedring af den kollektive trafiks konkurrenceevne bør fokusere på kvalitetsudvikling inden for de dele af trafikken, hvor især synes at være konkurrencemæssige fordele. En satsning på den kollektive trafiks stærke sider betyder, at der fokuseres på pendlertrafikken og på trafikken i forbindelse med de større byer. En forbedring af kvaliteten vil i udgangspunktet kræve effektivisering og omprioritering af de økonomiske ressourcer, eller det vil kræve en udvidelse af de økonomiske rammer. På lidt længere sigt vil en målrettet kvalitetsforbedring ikke nødvendigvis være udgiftskrævende, fordi passagerindtægterne vil stige. F.eks. kan det i HT i forbindelse med de såkaldte S-busser, der udgør et høj kvalitetstilbud i form af høj hastighed, større komfort mv., konstateres, at forøgelse af kvaliteten giver flere kunder og dermed flere passagerindtægter.

Fokusering på den kollektive trafiks stærke sider med henblik på at forbedre konkurrenceevnen over for andre transportmidler betyder, at der skal arbejdes på forbedring af kvaliteten. De forskellige ydelser i den kollektive trafik - den kollektive trafiks "produkter" - skal i højere grad defineres og til stadighed forbedres og udvikles. Der skal sikres en bedre sammenhæng i planlægningen af og informationen om den kollektive trafik. Etablering af bus-togsamarbejdet og de udviklingsaktiviteter, der er knyttet hertil, udgør et væsentligst skridt i den rigtige retning.

Forbedring af kvaliteten i den kollektive trafik kræver udvikling på en række forskellige områder:

- Terminalerne og samspillet med andre transportmidler skal forbedres og gøres tidssvarende. Der er især behov for at forbedre samspillet mellem cykeltrafikken og den kollektive trafik.
- Komforten i den kollektive trafik skal forbedres. Personbilerne bliver stadig mere komfortable - lavere indvendigt støjniveau, ergonomisk rigtige sæder, aircondition, mv. - i takt med den løbende teknologiske udvikling.

- Rejsehastigheden skal forøges, bl.a. gennem forbedret fremkommelighed i byerne samt gennem bedre koordinering mellem de forskellige dele af den kollektive trafik.
- Informationen skal forbedres og takst- og prissystemer skal ensartes, så det bliver nemmere og mere enkelt at bruge den kollektive trafik. Der er allerede i forbindelse med igangsættelsen af bus-tog samarbejdet taget og planlagt væsentlige initiativer på dette område.
- Der skal sikres en jævn takstudvikling, således at det prismæssige konkurrenceforhold mellem biler og kollektiv trafik ikke udvikler sig til ugunst for den kollektive trafik.

Forbedring af den kollektive trafiks konkurrenceevne gennem øget satsning på de stærke sider kræver *for det første*, at der foretages en konkret vurdering af hvilke konsekvenser dette har for planlægning og udførelse af den kollektive trafik - på hvilke ruter og afgange skal der især satses på forbedring af kvaliteten?

*For det andet* kræver det en vurdering af, om den nuværende prioritering mellem forskellige former for kollektiv trafik er i overensstemmelse med denne strategi. Øget satsning på de stærke sider vil på nogle områder have positive effekter for andre dele af den kollektive trafik - f.eks. i forbindelse med forbedring af terminaler - men der vil også i andre tilfælde skulle foretages en vurdering af, hvor mange ressourcer der skal bruges på den del af den kollektive trafik, hvor den konkurrencemæssige position er svag, f.eks. i landområderne.

En satsning på den kollektive trafiks stærke sider, der ikke medfører uacceptable serviceforringelser for andre dele af den kollektive trafik, er kun mulig, hvis der sker en løbende produktudvikling og effektivisering af hele den kollektive trafik. Det skal således sikres, at udbuddet tilpasses efterspørgslen. Det er i den forbindelse væsentligt at holde for øje, at der er en klar sammenhæng mellem kvaliteten af det kollektive trafikudbud og efterspørgslen herefter. Hvis f.eks. den regionale og landsdækkende kollektive trafik i et område er af dårlig kvalitet, og hvis tilbringersystemet i form af lokalruter er begrænset eller ikke-eksisterende, vil det i dette i sig selv betyde, at efterspørgslen begrænses. En vurdering af mulighederne for effektivisering skal derfor baseres på en grundig analyse, som bl.a. også omfatter mulighederne for at forøge efterspørgslen gennem forbedring af trafikudbuddet.

I de tyndt befolkede områder bør der endvidere i langt højere grad end hidtil arbejdes med fleksible betjeningsformer, hvor busdriften tilpasses efterspørgslen. Der er i 90'erne gennemført en række forsøg med mere fleksible driftsformer, hvor busser i fast rutefart erstattes af eller suppleres med mindre busser eller taxikørsel. I nogle tilfælde er der samtidig sket en integration med de forskellige former for sociale kørselsordninger, som det offentli-

ge varetager. I forbindelse med “totalbussen” i Ravnsborg Kommune har det f.eks. på denne måde været muligt at tilbyde borgerne et bedre og mere fleksibelt kollektivt trafiktilbud, samtidig med at miljøbelastningen og energiforbruget er reduceret med ca. 20 pct.

***Forbedring af den kollektive trafiks konkurrenceevne***

- *Giver rammerne for den kollektive trafik i tilstrækkelig grad mulighed for forbedring af konkurrenceevnen og for fokusering på de stærke sider?*
- *Hvilke områder af den kollektive trafik skal styrkes for at sikre en resource- og miljøbevidst tilrettelæggelse af det samlede transportsystem?*
- *Hvilken betydning har kvaliteten af den regionale kollektive trafik for et område?*
- *Hvad skal der gøres for at styrke den kollektive trafiks rolle i pendlertrafikken og i de større byer?*

# 4. Organisering af kollektiv trafik

## 4.1 Arbejdsdelingen i den kollektive trafik

Ansvar for den kollektive trafik er i dag delt mellem stat, amt og kommuner. Staten har bestemmende indflydelse på omfanget og karakteren af jernbanetrafikken. Kommuner og amter har i fællesskab ansvaret for den kollektive bustrafik. Stat, amt og kommuner har i fællesskab ansvaret for privatbanetrafikken og den fremtidige Københavnske metro.

At ansvaret for den kollektive trafik ligger hos forskellige offentlige myndigheder betyder, at det er disse myndigheder eller selskaber som er stiftet på myndighedernes foranledning, der træffer beslutning om trafikomfang og prispolitik og dermed i sidste instans bærer det finansielle ansvar for den kollektive trafik.

Selv om det danske kollektive trafiksystem på mange måder er velfungerende, er det spørgsmålet om den nuværende arbejdsdeling mellem de kollektive trafiksystemer er hensigtsmæssig for tilrettelæggelse af de mest effektive og samfundsøkonomisk effektive trafikløsninger.

Regional jernbanedrift hvor der er et beskedent passagergrundlag, er en forholdsvis dyr form for kollektiv trafikbetjening. Da staten helt eller delvist står for at finansiere jernbanedriften, og amter og kommuner står for at finansiere den kollektive bustrafik, bliver der ikke på tværs af de enkelte myndigheder foretaget en prioritering af, hvordan den mest hensigtsmæssige kollektive trafikbetjening kan tilrettelægges uanset transportmiddel.

Tilsvarende kan beslutninger om indskrænkninger af togdriften, som leder til statslige besparelser, udløse behov for ekstra busbetjening med deraf følgende merudgifter for kommuner og amter, som ikke inddrages i de statslige beslutninger på området.

Der nedsættes i efteråret 1998 et udvalg under Trafikministeriet som har til formål at analysere disse problemstillinger. Det vil således blive vurderet, om det vil være hensigtsmæssigt at samle den regionale bus- og togdrift hos amterne/trafikselskaberne samt om den nuværende fordeling mellem bus- og togforbindelser er hensigtsmæssig.

Det kan f.eks. overvejes, om det ville være en mere hensigtsmæssig arbejdsdeling i den kollektive trafik, at de regionale og lokale myndigheder mod et passende statsligt tilskud fik overdraget ansvaret for at tilrettelægge og finansiere det samlede udbud af lokal og regional kollektiv trafik. Eller om der er behov for at supplere den nuværende arbejdsdeling på den kollektive trafiksområde med nogle veldefinerede udligningsmekanismer, som

indeholdt bestemmelser om betaling af kompensationsbeløb mellem myndigheder, til at dække meromkostninger hos den ene myndighed som følge af beslutninger om ændringer af serviceniveauet truffet af den anden myndighed.

Uddelegeringen af beslutningskompetencen og finansieringsansvaret til lokalt og regionalt niveau giver meget fleksible rammer for tilrettelæggelsen den kollektive trafik. Den forskelligartede måde den kollektive trafik gribes an på, giver dog samtidig anledning til forskellige barrierer ved kundernes benyttelse af den kollektive trafik og øgede omkostninger. Endvidere betyder uddelegeringen, at der stilles øgede krav til de overordnede mål og rammer.

Billet- og takstsystemet udviser f.eks. store forskelle mellem de forskellige dele af landet. Samtidigt er der visse forskelle i rejsereglerne mellem de forskellige kollektive trafikssystemer og store forskelle mellem de forskellige former for telebuskørsel, der tilbydes. Den manglende ensartethed på disse områder gør det svært at lave en fælles markedsføring af rejsemuligheder og tilbud i den kollektive trafik.

De forskelligartede systemer giver formentlig også anledning til at de administrative omkostninger ved opkrævning af billetindtægter, administration af kørselsordninger, uddannelses- og oplæringsomkostninger mv. er større end i et system præget af større ensartethed. Endvidere stiller de forskellige trafiksselskaber forskelligartede krav til bussers indretning og udstyr, som gør det meget svært at flytte materiel mellem de forskellige selskaber, med ekstra samfundsøkonomiske omkostninger til følge.

På den baggrund kunne det overvejes om man ved i højere grad at standardisere vilkårene for drift af den kollektive trafik, f.eks. ved at lave et landsdækkende takstsystem, ved at standardisere kravene til bussers indretning og udstyr mv., kunne bevare fleksibilitetens fordele, samtidig med at man fjernede nogle af de barrierer der i dag er for kundernes brug af den kollektive trafik, og høstede stordriftsfordele i forbindelse med markedsføring, drift og tilrettelæggelse af den kollektive trafik.

Tilsvarende kan det overvejes, om den eksisterende organisationsform i tilstrækkelig grad giver mulighed for - eller udnyttes til - at give et optimalt samspil mellem bus- og togtrafikken og f.eks. taxitrafikken. Måske kunne en taxi-tur mod en given betaling være en integreret del af intercity-ture, så passagererne tilbydes dør-til-dør transport.

## 4.2 Særkørsler

Ved siden af den rutebundne kollektive trafik i form af tog og busser, organiserer og finansierer det offentlige en lang række kørselsordninger for i særlige situationer at kunne tilbyde en transportmulighed til bestemte be-

folkningsgrupper, som ikke kan imødekommes af den almindelige kollektive trafik.

Det drejer sig om kørsel med skolebørn, ældre, gangbesværede, syge, handicappede, mm. Transportforpligtelsen er enten etableret i særlig lovgivning eller er et resultat af en kommunal beslutning om permanent eller midlertidigt at tilbyde bestemte borgere en særlig mulighed for transport til bestemte formål. Opgaveløsningen sker ofte i form af tilbud om individuel kørsel, som bestilles af den forvaltningsenhed, som skal påse at transportforpligtelsen overholdes. Som regel sker der ingen eller kun en beskedent koordinering af de mange kørselsopgaver i de enkelte kommuner eller amter.

For at effektivisere tilrettelæggelsen af de særlige kørselsordninger og for at udvikle kvaliteten af den kollektive trafik, så den i højere grad kan tilbyde transporter tilpasset den enkeltes behov og med en ensartet kvalitet uanset det område man er bosat i, kunne det overvejes om ansvaret for at tilrettelægge en stor del af særkørslerne skulle samles hos de myndigheder der har det lokale ansvar for at tilrettelægge den kollektive trafik. Herigennem opnås der mulighed for koordineringsgevinster ved en samordnet tilrettelæggelse af de forskellige former for individuel kørsel.

På Bornholm har man gennem flere år kørt med et sådant dobbelt kollektivt trafiksystem. Et rutebundet system som kører fra stoppested til stoppested og som tager sig af de store trafikstrømme, og et dør-til-dør baseret system der håndterer de individuelle særkørsler. Det sidste system kan gå ind og erstatte det rutebundne system på trafiksvage tidspunkter.

### 4.3 Organisering af kollektiv trafik

Omsætningen af de offentlige myndigheders ansvar for den kollektive trafikforsyning til et konkret trafiktilbud kræver en stillingtagen til hvordan den kollektive trafikopgave skal organiseres:

- Hvem skal stå for anlæg og vedligeholdelse af den kollektive trafiks infrastruktur?
- Hvem skal udføre kørslen?
- Hvem træffer beslutning om omfanget og karakteren af kørslen?
- Hvem træffer beslutning om kvalitetsniveauet og ressourceforbruget?
- Hvem finansierer den kollektive trafik?

Organiseringen af den kollektive trafik har undergået væsentlige ændringer gennem de senere år. Det gennemgående ønske har været at effektivisere produktion af kollektiv trafik gennem at skabe konkurrence om, hvem der skal udføre kørslen.

Den traditionelle model for togtrafikken har tidligere været, at Folketinget traf beslutning om kvalitetsniveauet og ressourceforbruget, og DSB indenfor disse rammer stod for såvel infrastrukturudbygning som konkrete beslutninger om hvordan kørslen skulle udføres og selv udførte kørslen.

Denne model er under forandring. For at åbne op for konkurrence på skinnerne har det været nødvendigt at udskille administration af infrastrukturen fra udførslen af kørslen. Det er sket gennem oprettelse af Banestyrelsen, som en statsvirksomhed. Banestyrelsen står for anlæg, vedligeholdelse af jernbaneinfrastrukturen og for trafikovervågning på skinnenettet.

Med vedtagelse af lov om den selvstændige offentlige virksomhed DSB og om DSB S-tog A/S omdannes DSB pr. 1. januar 1999 fra en statsvirksomhed til en selvstændig offentlig virksomhed. Der er hermed skabt de organisatoriske forudsætninger for at fremme en forretnings- og kundeorientering af virksomheden, dens ledelse og dens interne beslutningsprocesser.

Den offentlige servicetrafik skal efter vedtagelsen af lov om jernbanevirksomhed fra 1. januar 1999 udføres på basis af forhandlede kontrakter mellem trafikministeren og jernbanevirksomheden.

Med den forhandlede kontrakt er der skabt rammer for, på den ene side, at DSB kan agere som operatør med frihedsgrader til at tilrettelægge togproduktionen så effektivt og brugervenligt som muligt, og på den anden side at sikre en trafikpolitisk styring af jernbanepassagertrafikken.

Som en del af DSB's rolle som operatør skal DSB fortsat bidrage mest muligt til opretholdelse og videreudvikling af et sammenhængende kollektivt trafik-, takst- og informationssystem inden for de rammer, der ligger i lov om jernbanevirksomhed m.v., samt lovningen om den kollektive bustrafik.

En anden vigtig forudsætning for fair og lige konkurrence på skinnenettet er, at jernbanevirksomhederne opfylder fælles krav til uddannelse, sikkerhed, økonomisk grundlag mm. Tidligere stod DSB selv for udarbejdelse af bestemmelser på jernbaneområdet. Med vedtagelse af lov om jernbanevirksomhed i 1998 er der fastsat bestemmelser, som gælder for alle operatører.

På bustrafikkens område er der gennem de seneste år sket to væsentlige ændringer for at fremme konkurrencen indenfor udførslen af kørslen. Den ene ændring er, at det ved offentligt indkøb af bustimer er blevet obligatorisk at udlicitere kørslen i overensstemmelse med EU's regler herfor. De steder hvor buskørslen har været udliciteret, har det indtil nu givet anledning til betydelige reduktioner på bustimeprisen. Kontrakterne er bruttokontrakter hvor de offentlige myndigheder/trafikselskaber betaler alle omkostninger. Indtægterne ved kørslen går ubeskåret til trafikselskaberne.

Den anden væsentlige ændring er, at en række offentlige forsyningsvirksomheder indenfor busområdet er blevet omdannet til selvstændige aktiesel-

skaber, så de på lige vilkår med de private selskaber kan konkurrere om den udbudte kørsel. Det drejer sig om DSB's busdivision, HT's busdivision, samt privatbanernes busser.

Gennem kravene om udlicitering af buskørslen har man som nævnt flere steder realiseret en betydelig stigning i omkostningseffektiviteten, det vil sige antallet af bustimer, man har kunnet købe for en given sum penge. Det er håbet, at man gennem reformerne på baneområdet på sigt - i forlængelse af de allerede gennemførte effektiviseringer - tilsvarende vil kunne realisere stigninger i omkostningseffektiviteten.

I dag er det de offentlige myndigheder, der både står for at definere de overordnede mål med den kollektive trafik og foretager den konkrete planlægning af tilbuddet (ruteføring, frekvens, prispolitik, serviceniveauer etc.). Beslutninger på dette område er afgørende for den samlede effektivitet i den kollektive trafik.

På dette område er der ingen konkurrence. For at fremme den samlede effektivitet i de kollektive trafiksystemer er det som minimum nødvendigt, at det bliver muligt at lave tværgående sammenligninger af effektiviteten - eller benchmarking - af kvaliteten i den kollektive trafik.

På det konkrete niveau kunne man også overveje afprøvning af forskellige modeller for at skabe incitament til en mere effektiv samlet tilrettelæggelse af den kollektive trafik. I dag har busvognmænd, der kører på en bruttoomkostningskontrakt med trafikselskaberne ingen direkte interesse i at den udbudte trafik skaber indtægter. Der er således intet direkte incitament for entreprenørerne, der via chaufførerne har den direkte kontakt til kunderne, til at bidrage til at den kollektive trafik bliver mere attraktiv.

Det kan overvejes, om det nødvendigvis behøver at være offentlige trafikselskaber, der står for den konkrete definition af betjeningsniveauet (køreplaner, linieføring, standsningsmønster etc.). Kunne det være en ide, at man på baggrund af overordnede servicemålsætninger og et samlet tilskud afholdt et udbud om hvem der kunne levere den bedste betjening indenfor de afstukne rammer? Eller skal man i højere grad udbygge den incitamentsstyring man i nogle trafikselskaber har påbegyndt? Eller kan man finde modeller som gør, at brugerne får valgfrihed mellem at benytte flere forskellige kollektive trafiktilbud? Eller er der andre ideer til hvordan man kan styrke incitamenterne hos alle parter med en interesse i den kollektive trafik med henblik på at tilrettelægge en mere effektiv kollektiv trafikforsyning?

Det bør endvidere vurderes, hvordan der kan skabes grundlag for, at kunderne i højere grad får indflydelse på rutenet og køreplaner. Sørger trafikselskaber mv. i tilstrækkelig grad for at gennemføre kundeundersøgelser mv.?



### **Organiseringen af den kollektive trafik**

- *Skal der ske en samling af ansvaret for tilrettelæggelse af hele den lokale og regionale kollektive trafik hos den samme myndighed?*
- *Er der behov for at indsnævre de trafikansvarliges handlemuligheder gennem fælles krav til takst- og billetteringssystem, rejseregler, materiel mm.?*
- *Hvordan skabes der incitamenter til at entreprenørerne i den kollektive trafik får en større interesse i indtjeningen? Er bruttokontrakter den rette måde at styre udbuddet på?*
- *Hvordan skabes der et benchmarkingsystem der muliggør en tværgående sammenligning af effektiviteten og kvaliteten i det kollektive trafikssystem?*
- *Skal der udvikles nye instrumenter i samspillet mellem staten og de trafikansvarlige myndigheder, f.eks. mere forpligtende aftaler om udvikling af den kollektive trafik i amter og kommuner?*
- *Hvordan kan man inddrage borgerne mere direkte i tilrettelæggelsen af den kollektive trafik?*

## 5. Den kollektive trafiks økonomi

Det offentliges direkte tilskud til den kollektive trafik andrager ca. 4 mia. kr. pr. år. Dette beløb omfatter investeringer i jernbaneinfrastruktur, indkøb af materiel til jernbanen samt driftstilskud til den kollektive trafik.

Udover de almindelige drifts- og anlægstilskud til den kollektive trafik ydes der gennem de såkaldte sociale rabatter tilskud til transport af særlige grupper. Det drejer sig bl.a. om transport af værnepligtige, pensionister, studerende, efterlønsmodtagere mv. Tilskuddene gives fra en række forskellige ministerier til trafikselskaber og DSB. Tilskuddene udgjorde i 1997 ca. 375 mio. kr. Ca. 200 mio. kr. går til DSB; medens trafikselskaberne modtager 175 mio. kr.

Med virkning fra 1997 gives der endvidere tilskud til nedsættelse af taksterne i den regionale og lokale kollektive trafik samt en udvidelse af børnerabatten fra det fyldte 12. til det fyldte 15. år. Endvidere er der med virkning fra efteråret 1998 gennemført en yderligere udvidelse til det fyldte 16. år. Der ydes fra statens side en kompensation for disse takstnedsættelser svarende til 410 mio. kr. pr. år.

Statstilskuddene i forbindelse med sociale rabatter, takstnedsættelse og udvidelse af børnerabatten udgør således ca. 785 mio. kr. på årsbasis. Tilskuddene fra staten udgør en betragtelig andel af de samlede indtægter i den kollektive trafik. I 1997 svarede dette beløb til ca. 35 pct. af det generelle driftstilskud i den kollektive trafik. De forskellige rabatter og tilskud er organiseret på mange forskellige måder, og stiller således forskelligartede krav til administrationen. Det er i forbindelse med regeringens aftale med Amtsrådsforeningen om amternes økonomi i 1999 besluttet, at der skal igangsættes et udvalgsarbejde, som skal analysere mulighederne for forenkling af de gældende ordninger.

Tilskuddet til den kollektive trafik udgør kun en meget begrænset del af de samlede offentlige udgifter, svarende til under 1 pct.

Siden 1993 er tilskuddet til den kollektive bustrafik faldet. I samme periode er de samlede offentlige driftsudgifter steget med ca. 6 pct. Der har især været tale om et fald i tilskuddet til den kollektive trafik uden for de store byer. Uden for hovedstadsområdet, Odense og Århus er tilskuddet til den regionale bustrafik således faldet med ca. 20 pct. fra 1991 til 1997. Tilsvarende er omkostningerne i den kollektive bustrafik faldet, samtidig med at passage- rernes andel af de samlede omkostninger er steget.

Tilskuddet til togdriften har været svagt stigende, men er faldet i 1997, hvilket bl.a. skal ses i sammenhæng med stigende passagerindtægter i 1997.

I den samme periode har persontransportarbejdet udført af den kollektive trafik i store træk været uændret samtidig med, at omkostningerne er reduceret. De senere års udvikling inden for den kollektive trafik har således været karakteriseret ved effektivisering, idet det har været muligt at fastholde produktionen samtidig med at omkostningerne er reduceret.

På busområdet er effektiviseringen først og fremmest et resultat af, at det hidtidige kontraktssystem er erstattet af udbud af bustrafikken. Udbudene og den deraf følgende skærpede konkurrence på busområdet har resulteret i en markant reduktion i bustimepriserne. I HT er gennemsnitsprisen pr. vogn-time reduceret med godt 25 pct. fra 1990 til 1998. Bustimeprisen er primært faldet i den første del af perioden, dvs. frem til 1994, hvor prisen i et vist omfang synes stabiliseret. Den gevinst, som trafikelskaber mv. har opnået ved licitationerne har medvirket til, at det har været muligt at nedsætte det offentlige tilskud uden at forringe kvaliteten eller omfanget af den kollektive trafik. Men der er generelt ikke kommet mere kollektiv trafik ud af effektiviseringen.

Effektiviseringen i busbranchen har været ledsaget af en kraftig koncentration i erhvervet, hvor de forholdsvis store selskaber får stadig større betydning. Siden 1992 er antallet af busser pr. entreprenør således næsten fordoblet, og antallet af entreprenører er halveret.

I de senere år har der været stigende opmærksomhed mod at udlicitering og den deraf følgende effektivisering kan have negative konsekvenser for bl.a. arbejdsmiljøet. Endvidere har de forholdsvis korte kontraktperioder vist sig at udgøre et problem for entreprenørerne, fordi de enkelte trafikelskaber stiller meget specifikke krav til busmateriellet. Dette betyder, at mulighederne for at anvende materiel, der er indkøbt til drift i ét trafikelskab til drift i et andet trafikelskab, er begrænsede.

Sideløbende med at omkostningerne til den kollektive trafik er reduceret og trafikomfanget i store træk har været uændret, er subsidieringsgraden - dvs. den del af omkostningerne, der betales af det offentlige - faldet.

Forholdet mellem omkostninger og indtægter varierer mellem forskellige dele af den kollektive trafik. S-togtrafikken og intercity-trafikken er således næsten selvfinansierende (eks. forrentning og afskrivning), medens selvfinansieringsgraden for DSB's regionaltoogsdrift er på ca. 60 pct. Tilsvarende varierer selvfinansieringsgraden for busdriften, således at det overordnede rutenet er mindre tilskudskrævende end lokalruterne. F.eks. er selvfinansieringsgraden i Fyns Amt, der kun udfører regional trafik ca. 90 pct., medens selvfinansieringsgraden i f.eks. Ribe Amts Trafikelskab og Viborg Amts Trafikelskab, som er tyndt befolkede og hvor lokaltrafikken udgør en stor del af den samlede trafik er væsentligt lavere. Den kollektive trafiks omkostninger er høje i områder, hvor efterspørgslen er begrænset.

De senere års udvikling i den kollektive trafiks økonomi peger på, at der i kraft af en løbende reduktion af omkostningerne er sket en effektivisering. Det er imidlertid grund til at vurdere, hvordan det tilsikres, at denne udvikling fortsætter. Det forekommer ikke sandsynligt, at den hidtidige udvikling på busområdet, hvor bustimeprisen til stadighed er faldet, vil fortsætte. Hvilke andre effektiviserings- og omprioriteringsmuligheder er relevante og realistiske med henblik på at give økonomiske muligheder for en øget satsning på den kollektive trafiks stærke sider?

#### ***Økonomien i den kollektive trafik***

- *Hvilke krav stiller en forbedring af den kollektive trafiks konkurrenceevne og forøgelse af markedsandel til økonomien?*
- *Hvordan kan det sikres, at den kollektive trafik fortsat effektiviseres?*
- *Kan der gennem et tættere samarbejde mellem bus- og togtrafikken opnås en samlet forbedring af den kollektive trafik inden for uændrede økonomiske rammer?*
- *Hvor er der især behov for flere økonomiske midler til fremme af den kollektive trafik?*