



Transport- og Energiministeriet

Notat

Dato : 7. september 2005
J.nr. : 504-17
Org. enhed : 7. Kontor

Supplerende grundnotat om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om offentlig personbefordring med jernbane og ad vej KOM(2005) 319 endelig

Notatet supplerer grundnotat af 23. august 2005.

Høring

Forslaget er sendt i høring hos følgende institutioner, virksomheder og organisationer:

Akademikernes Centralorganisation, Amtsrådsforeningen, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Arbejdsgiverforeningen for Handel, Transport og Service, ARRIVA Danmark A/S, Brancheforeningen Dansk Kollektiv Trafik, Centralorganisationernes Fælles Udvalg, Danmarks Rederiforening, Danmarks Transportforskning, Dansk Arbejdsgiverforening, Danske Busvognmænd, Dansk ErhvervsFremme, Dansk Cykelist Forbund, Dansk Handel og Service, Dansk Industri, Dansk Jernbaneforbund, Dansk Metalarbejderforbund, Dansk Transport og Logistik, Dansk Vejforening, De Sammenvirkende Invalideorganisationer, Det Centrale Handicapråd, Det Kommunale Kartel, DSB, Forbundet af Offentlige Ansatte, Forbrugerrådet, Forenede Danske Motorejere, Friluftsrådet, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd, Fælles Fagligt Forbund, Hads-Ning-Herreders Jernbane, Handel, Transport og Serviceerhvervene, HK Danmark, Hovedstadens Lokalbaner, Hovedstadens Udviklingsråd, Håndværksrådet, International Transport Danmark, Kommunale tjenestemænd og overenskomstan-satte, Kommunernes Landsforening, Landdistrikternes Fællesråd, Landbrugsrådet, Landsforeningen af landsbysamfund, Landsorganisationen i Danmark (LO), Ledernes Hovedorganisation, Lemvigbanen, Lokalbanen A/S, Lollandsbanen A/S, Metro Service A/S, NOAH-trafik, Nordjyske Jernbaner A/S, Railion Denmark A/S, Rejseplanen A/S, Rådet for Større Færdselssikkerhed, Statsansattes Kartel, Stats- og Kommunalt Ansattes Forhandlingsfællesskab, Sund & Bælt Holding A/S, Teknisk Landsforbund, Vestsjællands Lokalbaner A/S, Ørestadsselskabet I/S.

Af høringssvarene fremgår følgende:

Danmarks Rederiforening, Det Centrale Handicapråd, Forbrugerrådet, International Transport Danmark, Kommunernes Landsforening, Landsor-

ganisationen i Danmark (LO), Ledernes Hovedorganisation og Ørestads-selskabet I/S har ingen bemærkninger til forslaget.

Amtsrådsforeningen

Amtsrådsforeningen har ingen bemærkninger til forslaget under forudsætning af, at Jernbaner ejet af amterne er at betragte som regional trafik.

Brancheforeningen Dansk Kollektiv Trafik

Dansk Kollektiv Trafik (DTK) understrejer, at forslaget har stor betydning for medlemskredsen og hilser Kommissionens hensigt med forordningen velkommen.

DTK finder det vigtigt, at der etableres faste rammer for en sektor, der i stigende omfang udsættes for konkurrence, men som fortsat er præget af offentlig egenproduktion og ikke-konkurrenceudsatte aktiviteter med tilhørende indbyggede problematikker overfor operatører, der må operere i et konkurrenceudsat marked.

Forordningsforslaget sikrer dog ikke, at al trafik over en vis størrelse i fremtiden vil blive udbudt. Dette ville efter DTK's opfattelse have styrket forslaget yderligere, ikke mindst i lyset af Kommissionens egne bemærkninger om behovet for den nye dynamik, som konkurrenceudsættelse i sig selv medfører, og som kan styrke en vigende kollektiv sektor overfor bilismen.

Indarbejdelsen af de 4 betingelser fra Altmarkt dommen (se side 11) er nødvendig, og DTK finder det derfor tilfredsstillende, at forslaget bygger på disse. Herunder ikke mindst kravene til adskillelse af regnskaber/pengestrømme mellem underhåndsaftaler og udbudte aktiviteter. Et hovedformål med forordningen må efter DTK's opfattelse nødvendigvis være, at sikre imod krydssubsidiering mellem den offentlige enheds pengestrøm fra den ikke udbudte aktivitet, overfor enhedens eventuelle deltagelse i konkurrenceudsat aktivitet. Da adgangen til offentlig egenproduktion er muliggjort på forordningens grundlag, finder DTK det vigtigt, at kravene til adskillelse af indtægter og omkostninger er meget konkrete og specifikke, herunder at kravene til adskilte regnskaber mellem aktiviteterne er yderst distinkte. DTK mener, at der i den forbindelse bør stilles krav til, hvordan de fordele som en offentligt ejet operatør har i kraft af sit ejerforhold, kan neutraliseres i forbindelse med deltagelse i konkurrenceudsat aktivitet (f.eks. adgangen til billigere finansiering, forsikring, momsforhold, og med et dansk udgangspunkt, forskelle i lønsumsafgiftsforhold).

I forslaget, jf. bl.a. bemærkningerne side 12, behandles undtagelser fra udbudspligten. DTK bifalder en kort liste over undtagelser fra udbudspligten. Forslaget åbner efter DTK's opfattelse for nye danske udbud i hovedstadsområdet, hvilket DTK finder yderst positivt. DTK finder, at det vil være i den kollektive trafiks interesse, såfremt der i forslaget indarbejdes en tidssafgrænset hensigt om fjernelse af samtlige undtagelser fra udbudspligten.

DTK finder det unødvendigt i den danske kontekst, at forslaget indeholder en forlænget overgangsperiode for jernbaner.

Forslagets artikel 4, stk. 2 og 3, omhandler begreberne ”omkostninger” og ”rimelig fortjeneste”. Det er efter DTK’s opfattelse vigtigt, at Altmarktbetingelsernes 4. pind (se side 11), dvs. at ”kompensationen skal fastlægges ved sammenligning med en gennemsnitsvirksomhed, der er veldrevet og tilstrækkeligt udstyret”, præciseres grundigt. Dermed sikres en aktiv påvirkning af sektorens effektivisering gennem sammenligninger overfor det konkurrenceudsatte markeds omkostnings- og effektivitetsniveau. Begrebet ”rimelig fortjeneste” i forbindelse med underhåndsaftaler er vigtig, og det bør efter DTK’s opfattelse præciseres, at skulle udgøre et absolut minimum eller præciseres at være eksakt lig Altmarkts 3. pind (se side 11), idet den offentlige operatør, der udfører offentlig service trafik uden udbud, i realiteten har meget lille risiko (eller ingen). Hermed sikres, at ”fortjeneste” ikke anvendes til opbygning af enhedens kapitalgrundlag, som derpå kan bruges i konkurrencesituationer.

Forslagets artikel 5, stk. 4, indeholder en tærskelværdi for underhåndsaftaler. DTK mener, at den angivne værdi er for høj, idet mange buskontrakter vil falde ind under bestemmelsen. Niveaulet bør derfor efter DTK’s opfattelse sænkes.

Forslagets artikel 8, stk. 2 og 3, DTK mener at overgangsperioden er for lang, jf. ovenfor.

DTK mener at artikel 8, stk. 6, 1. afsnit er yderst uklar og dermed vanskelig at tage stilling til. DTK ønsker afsnittet tydeliggjort.

Bilagets punkt 5, vedrørende regnskab/adskillelse af aktiviteter. DTK mener, at reglerne bør gøres væsentligt mere konkrete. Der er i dag eksempler på offentlige organisationer, der i praksis følger lignende regler, men på så generelt niveau, at der i praksis ikke opnås gennemsigtighed i relation til omverdenen.

Bilagets punkt 7, DTK mener, at det ville tjene Kommissionens intentioner med forslaget, såfremt ordet ”tilstræbe” i 1. linie blev erstattet med ”tilsikre”.

DSB

DSB anfører, at foreslåede forordning vil træde i stedet for den nugældende forordning (1191/69 af 26. juni 1969 med senere ændringer) om offentlige tjenesteydelser i transportsektoren og vil således have afgørende betydning for DSB’s forretning, såvel for udbudt og forhandlet offentlig service-trafik med jernbane i Danmark som for de lovgivningsmæssige og regulatoriske forhold i DSB’s udenlandske fokusmarkeder.

DSB har derfor nøje fulgt Kommissionens arbejde med revision af forordning 1191/69 og noterer sig, at det netop fremsatte forslag på en række punkter indeholder forbedringer i forhold til de to tidligere forslag fra 2000 og 2002. DSB bedømmer forslaget som klarere, mere pragmatisk og især bedre fokuseret end de tidligere forslag.

DSB har imidlertid betydelige betænkeligheder ved visse af forslagens elementer, jf. nedenfor.

1.1. Udbudspligt

Forslaget omfatter al persontrafik med jernbane (også lokaltrafik, metro, light rail mv.), der præsteres som offentlig tjenesteydelse. Dermed falder al offentlig service-trafik, der ydes af DSB og DSB S-tog, ind under den foreslåede forordning, dvs. både forhandlet og udbudt trafik.

Forslaget indfører en generel forpligtelse for de kompetente myndigheder til at gennemføre offentligt udbud, før en trafikkontrakt indgås (forslagets artikel 5, stk. 3). Regional- og fjerntrafik med jernbane (artikel 5, stk. 6) er undtaget fra denne generelle udbudspligt, men ikke lokal- og bytrafik (i henhold til definitionen i artikel 2(m)).

Jernbanerne og de trafikbehov, som løses, er meget varierende, både nationalt og lokalt. Tilsvarende er der store forskelle i markedets modenhed. Derfor finder DSB generelt, at det bør overlades til de kompetente myndigheder at vælge kontraktstildelingsmekanisme for kontrakter om alle typer jernbanetrafik, og at forslagens artikel 5, stk. 6 derfor bør ændres, så de kompetente myndigheder *kan* indgå forhandlede kontrakter om al trafikbetjening med jernbane.

1.2. DSB S-tog's trafik

Såfremt DSB S-tog's trafik vil være omfattet af udbudspligten, finder DSB, at konsekvenserne på mange områder vil være uheldige.

En sådan udbudspligt vil være i modstrid med beslutningen i *jernbanerammeaftalen* (trafikforliget af 5. november 2003), hvoraf det fremgår, at der frem til 2014 skal ske udbud af mindst en tredjedel af DSB's togkilometer eksklusiv S-togstrafikken og fjerntrafikken mellem landsdelene.

Hertil kommer, at DSB S-tog A/S også udfører andre opgaver end den egentlige S-togsdrift. Mest markant ejer og vedligeholder DSB S-tog A/S de tilhørende bygninger og S-togsmateriel. Et udbud vil således også skulle håndtere disse opgaver og ikke mindst ejerskabet til disse aktiver.

Indholdsmæssigt finder DSB yderligere, at et udbud af S-togstrafikken ville være uheldigt, idet

1. det vil være særdeles uhensigtsmæssigt og kompliceret at opdele den storkøbenhavnske S-togstrafik i to eller flere pakker, der individuelt sendes i udbud, idet de fordele der er opnået ved en integreret og sammenhængende drift vil forspildes;
2. kundernes befordringsbehov kræver et sammenhængende system, og trafikken på de enkelte grene er så integreret især på de centrale afsnit, at en opdeling i adskilte delsystemer er særdeles uhensigtsmæssig;
3. sammenhængen i ansvaret for bygninger, materiel, vedligeholdelse og drift muliggør en effektiv og optimeret drift. Et udbud af trafikopgaven vil løsrive et enkelt element af S-togstrafikken, hvorved betydelige synergieffekter forspildes.

DSB vurderer samtidig, at et *samlet* udbud af hele S-togstrafikken ikke på noget punkt vil kunne bringe fordele, der ikke kan opnås gennem en forhandlet kontrakt.

DSB ser derfor en nærliggende risiko for uheldige konsekvenser af Kommissionens forslag om udbudspligt – afhængig af den endelige formulering og tolkning heraf.

I denne sammenhæng ønsker DSB at påpege muligheden for, at omfanget af de mulige undtagelser fra den foreslåede generelle udbudspligt vil blive søgt indskrænket under den kommende politiske beslutningsproces på EU-plan. Denne vurdering beror blandt andet på udmeldingerne fra Europa-Parlamentet under dets behandling af tredje jernbanepakke samt det forhold, at Kommissionen i tidligere arbejdsudkast ønskede en bredere forpligtelse til udbud, omfattende også regionaltrafik.

Skulle en sådan ændring finde sted, vil det ikke alene have virkning for udbudsforpligtelsen, men tillige påvirke sammenhængen og opbygningen af den eksisterende kontrakt mellem Transport- og Energiministeriet og DSB.

1.3. Overgangsbestemmelserne

I følge forslaget skal mindst halvdelen (målt i værdi) af en kompetent myndigheds kontrakter om offentlig service-trafik med jernbane være indgået efter de nye regler inden for en periode på 5 år efter deres ikrafttræden og alle kontrakter senest efter 10 år (artikel 8, stk. 3). Kontrakter, der er indgået, før de nye regler træder i kraft, skal dog ikke medregnes, hvis de er tildelt *efter udbud* og har en varighed, der er sammenlignelig med de nye bestemmelser (artikel 8, stk. 5). De kontrakter, som DSB og DSB S-tog i 2004 indgik med Transport- og Energiministeriet, vil således *ikke* være omfattet heraf på trods af, at de i al væsentlighed lever op til forordningsforslagets krav til en *underhåndskontrakt*.

Disse overgangsbestemmelser synes ikke på tilstrækkelig vis at tage højde for jernbanesektorens særkender.

For det første vil en myndigheds kontrakt-portefølje på jernbaneområdet ofte kun bestå af én eller ganske få store kontrakter, så overgangsperioden i disse tilfælde reelt kun bliver på 5 år. Med tanke på de ganske betydelige opgaver med hensyn til opdeling, fastlæggelse af krævet trafikbetjening og kvalitet, beskrivelse mv., der vil bestå hos udbyderen og i det europæiske marked, er dette generelt en for kort overgangsperiode. Dette forstærkes af de ganske betydelige sikkerhedskrav en sammenhængende, fleroperatørbetjent jernbaneinfrastruktur stiller.

For det andet kræver overgangsbestemmelserne, at de nuværende kontrakter mellem ministeriet og DSB/DSB S-tog skal være i overensstemmelse med de nye regler for ikke at blive medregnet i opgørelsen efter artikel 8, stk. 6. DSB anser det for uacceptabelt, at en eksisterende, rimelig og legitim kontrakt, som i al væsentlighed følger reglerne i forordningen, herunder især bestemmelserne i artikel 4, 6 og bilaget, på denne baggrund skulle kunne have negative konsekvenser (se næste afsnit).

DSB mener derfor, at de foreslåede overgangsbestemmelser på begge punkter bør ændres. For det første bør den *reelle* overgangsperiode være betragteligt længere end foreslået. Efter DSB's opfattelse kunne en effektiv overgangsperiode på 10 år være acceptabel. For det andet bør en allerede eksisterende kontrakt, der er indgået på vilkår, der i al væsentlighed lever op til den nye forordnings krav, jf. især forordningens bilag, er af en rimelig varighed, og som er i overensstemmelse med reglerne på tidspunktet for kontraktens indgåelse, ikke indgå i beregningen efter artikel 8, stk. 6.

1.4. Mulighederne for udelukkelse fra at deltage i udbud

Det foreliggende forslag indeholder flere bestemmelser (artikel 5, stk. 2 og artikel 8, stk. 6), der under bestemte omstændigheder giver de kompetente myndigheder *ret* til på forhånd at udelukke visse potentielle tilbudsgivere fra at deltage i udbud af offentlig service-trafik.

DSB ønsker at henlede opmærksomheden på den betydning, en sådan udelukkelse – hvis den kom på tale – ville have for DSB's forretningsstrategi.

Da DSB/DSB S-tog efter DSB's vurdering ikke kan anses for at være en intern operatør, og ministeriet/Trafikstyrelsen yderligere heller ikke kan anses for at være en lokal kompetent myndighed, ses udelukkelsesmuligheden i henhold til artikel 5, stk. 2 ikke at kunne komme i anvendelse.

De nye bestemmelser ville derimod kunne bruges af en udbydende myndighed til i anden halvdel af overgangsperioden at udelukke potentielle tilbudsgivere fra at deltage i udbud, såfremt deres samlede offentlig servicekontrakter ikke for mindst halvdelen (i værdi) er i overensstemmelse med de nye regler.

I den udstrækning, 10-års kontrakterne vil kunne anses for stridende mod de nye regler, vil der være tale om en alvorlig trussel mod DSB's nationale og internationale forretningsstrategi. Her vil den endelige udstrækning af udbudsforpligtelsen være afgørende.

I denne sammenhæng ønsker DSB yderligere at påpege, at det foreliggende forslag helt (bortset fra bestemmelserne om interne operatører) undlader at forholde sig til den problemstilling, der følger af det europæiske markeds organisering ved hjælp af datterselskaber, joint ventures mv. Hvis den endelige forordning indeholder gensidighedsbestemmelser – som foreslået i artikel 8, stk. 6 – der kan medføre udelukkelse af potentielle tilbudsgivere, er det vigtigt, at der samtidig er klare og rimelige bestemmelser for forholdet mellem selskaber, der er finansielt og ledelsesmæssigt forbundet.

DSB mener derfor, at forordningsforslaget bør ændres, så

- en jernbanevirksomhed ikke kan straffes ved at kunne blive udelukket fra at deltage i udbud, fordi virksomheden er part i en rimelig og legitim kontrakt om offentlig service, der er i overensstemmelse med reglerne på indgåelsestidspunktet (artikel 8, stk. 6);
- der skabes klare og rimelige bestemmelser for forholdet mellem jernbanevirksomheder, der er finansielt og ledelsesmæssigt forbundet.

2. Supplerende bemærkning om forslagets relationer til tredje jernbanepakke

Som supplerende bemærkning har DSB påpeget sammenhængen mellem regelsættet for offentlig service-trafik og bestemmelserne for adgang til jernbaneinfrastrukturen, der er foreslået ændret som et af elementerne (KOM(2004) 139) i EU-Kommissionens tredje jernbanepakke. Forslaget om liberalisering af infrastrukturadgangen – der nu af Transportudvalget er foreslået fremskyndet til 2008 (international persontrafik incl. cabotage) og udvidet til at omfatte al indenlandsk persontrafik fra 2012 – kan indebære en risiko for kannibalisierung af offentlig service-trafik og dermed en fordyrelse af denne for samfundet. Det nævnte forslag indeholder en vis beskyttelse herimod, men DSB vurderer, at den i sin nuværende udformning ikke er fuldt tilfredsstillende. Dette vigtige spørgsmål hører naturligt hjemme i overvejelserne om forslagene i tredje jernbanepakke.

Ud fra en samlet vurdering af den fremtidige lovgivning er det vigtigt, at togoperatørerne sikres et rimeligt, fair og stabilt grundlag at udvikle deres forretning på, ligesom det anses for væsentligt at opnå den størst mulige samlede samfundsmæssige nytteværdi. Derfor forekommer det relevant at vurdere mulighederne og kravene i den foreslåede forordning om offentlig personbefordring sammen med de forventede krav i tredje jernbanepakke.

3. Afsluttende bemærkninger

DSB har afslutningsvist understreget, at det vil være særdeles vigtigt for DSB/DSB S-tog, at en udbudspligt i den endelige forordning om offentlig personbefordring, kombineres med en rimelig og tilstrækkelig lang overgangsperiode, bl.a. til håndtering af de investeringer, operatøren berettiget og i god tro har foretaget inden forordningens ikrafttræden.

Forbundet af Offentlige Ansatte

Forbundet af Offentlige Ansatte (FOA) konstaterer, at der fortsat vil være 3 muligheder for trafikbetjening:

1. udbud
2. brug af intern operatør - under hensyntagen til de begrænsninger, der er anført i artikel 5, stk. 2
3. underhåndsaftale - under hensynstagen til tærskelværdierne oplyst i artikel 5, stk. 4

Såfremt dette ikke er korrekt, og at der i stedet med den nye forordning lægges op til tvungen udbud, hvis den årlige værdi overstiger 1 mio. EURO tager FOA afstand fra forslaget.

FOA finder, at udbudspligt både er urimeligt og i modstrid med nærhedsprincippet. Vores erfaring er, at offentlig personbefordring ikke er velegnet til udbud og derfor ikke bør underlægges konkurrencevilkår. Der er nemlig kun få konkurrenceparametre og den væsentligste - at øge passagermængden - indgår ikke i kendte danske kontrakter.

I pkt. 2.2, 4. afsnit anføres: "Som helhed fører reguleret konkurrence til større passagertal og lavere omkostninger."

Dette er en virkelighed, FOA ikke kan genkende. I København, hvor kontrakter efter udbud har eksisteret i 15 år, har konsekvensen været en kraftig passagernedgang og prisstigninger, der langt overstiger den almindelige prisudvikling.

FOA ønsker, at artikel 4, stk. 7 skærpes således, at den valgte operatør er forpligtet til, at de ansatte skal være omfattet af direktiv om beskyttelse af lønmodtagere ved virksomhedsoverdragelse. Af konkurrencehensyn bør der være ensartede betingelser både i forhold til operatører og i forhold til udbydere.

Handel, Transport og Serviceerhvervene

Handel, Transport og Serviceerhvervene (HTS) finder, at intentionerne i forslaget er gode, men at forslaget ikke i tilstrækkelig grad skaber sikker-

hed for, at private virksomheder ikke mødes med unfair konkurrence fra offentlige virksomheder inden for personbefordring.

HTS ser et principielt behov for udbudspligt i videst muligt omfang som et middel til at begrænse det offentliges egenproduktion hvad angår befordring af personer inden for bus og tog.

Faste og klare rammer er efter HTS's opfattelse en nødvendighed for at undgå misbrug eller lignende i de tilfælde, hvor en offentlig operatør udfører aktiviteter, hvoraf nogle er konkurrenceudsatte og andre ikke.

Hvad angår forslaget konkrete bestemmelser henholder HTS sig til de bemærkninger som HTS's medlemsforening DKT har anført, jf. ovenfor.

HTS er ikke modstander af forslaget, som det foreligger, idet forslaget er et skridt i den rigtige retning.

Hovedstadens Udviklingsråd

Hovedstadens Udviklingsråds kollektive bustrafik drift har været helt eller delvist i udbud siden 1990 og er der for ikke i konflikt med forordningsforslaget.

Hovedstadens Udviklingsråd har ingen bemærkninger til forordningsforslaget, men hilser tiltag velkomne, der tilvejebringer større konkurrence på busmarkedet og dermed sikrer lavere vogntimepriser.

Landbrugsraadet

Landbrugsrådet har henledt opmærksomheden på udbudsdirektivernes mulighed for at stille miljøkrav. Emnet omtales bl.a. i tredje sidste afsnit, side 12 i forslaget, hvor det omtales, at kommissionen i sit forslag ikke opstiller krav til tilbudsgiver.

Sektoren er interesseret i, at der i forbindelse med udbud af busdrift eller anden brug af transportmidler med forbrændingsmotor skal kunne stilles lovlige krav om anvendelse af biobrændstoffer. Sådanne hensyn bør efter Landbrugsraadets mening fremgå af Parlamentets og Rådets endelige beslutning. Det er væsentligt for sektoren, at der ikke etableres barrierer for, at der også ad denne kanal kan etableres en efterspørgsel på biobrændstoffer til gavn for CO₂-balance mv.

Frederiksberg Kommune

Frederiksberg Kommune hilser regelforenklingen og større klarhed velkommen.

Frederiksberg Kommune pointerer, at det er vigtigt, at der bliver klarhed over ydelsens omfang, betingelserne, kompensationens størrelse samt hvad der ydes kompensation for.