

Færdselsstyrelsen

Erhvervstransport

NOTAT

Dato: 4. september 2007

J. nr.: FS720-000007

Grundnotat om Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fælles regler for adgang til buskørselsmarkedet (KOM (2007) 264).

Notatet er parallelfremsendt til Folketingets Trafikudvalg og Folketingets Europaudvalg.

Forslaget er offentliggjort af Europa-Kommissionen den 1. juni 2007 – dansk sprogversion af forslaget er modtaget den 11. juli 2007.

Resumé

Forslaget konsoliderer og sammensmelter forordning (EØF) nr. 684/92, der tillader virksomheder, der har en EF-tilladelse, at udføre international buskørsel på Fællesskabets område - på nær international rutekørsel, som kræver særlig tilladelse, og forordning (EØF) nr. 12/98, der giver virksomheder, der har en EF-tilladelse, som er udstedt af én medlemsstat, mulighed for midlertidigt at udføre national buskørsel i en anden medlemsstat (cabotagekørsel). Forslaget præciserer de eksisterende regler og supplerer dem, således at der sikres en større grad af ensartethed og garanteres en effektiv anvendelse. Forslaget introducerer desuden ændringer, såsom en mere enkel og hurtigere procedure for behandling af ansøgninger om tilladelse til international rutekørsel, en mere enkel og standardiseret EF-tilladelse, således at administrative byrder reduceres, samt øget samarbejde medlemsstaterne imellem via informationsudveksling, således at der i højere grad kan idømmes sanktioner hen over landegrænserne.

1. Baggrund og indhold

Forslaget er baseret på artikel 71 i Traktaten og skal vedtages efter proceduren i artikel 251 (om fælles beslutningstagen med Europa-Parlamentet).

Formålet med forslaget er at revidere og konsolidere forordning (EØF) nr. 684/92 og forordning (EØF) nr. 12/98.

Forslaget er et led i programmet om "bedre lovgivning" og er i overensstemmelse med Kommissionens intentioner om at forenkle og ajourføre fællesskabsretten. Der er lagt særlig vægt på at forenkle reglerne og skabe bedre sammenhæng mellem reglerne om offentlige tjenesteydelser og de andre regler om vejtransport, herunder navnlig forordning (EØF) nr. 881/92 og forordning (EØF) nr. 3118/93 om adgang til godskørselserhvervet direktiv 96/26/EF, der fastlægger de grundlæggende betingelser for at få adgang til erhvervet og for overvågning heraf.

Den nye forordning bidrager indirekte til en forbedret trafiksikkerhed i form af en strengere overvågning af transportvirksomheder, der opererer i flere medlemsstater, og sikrer overensstemmelse med de nye regler for offentlige tjenesteydelser inden for vej- og jernbanetransport.

Det fremgår af en række undersøgelser, en offentlig høring og en konsekvensanalyse af buskørselsmarkedet, at både de nuværende bestemmelser manglende klarhed og deres kompleksitet gør dem vanskelige at håndhæve, foruden at det medfører unødvendige administrative byrder inden for følgende områder:

- Forordningens anvendelsesområde er uklart for så vidt angår EU-transportvirksomheders befordring af personer til og fra tredjelande og transitmedlemsstater.
- Ved forordning (EØF) nr. 684/92 er der fastlagt en tilladelsesordning for international rutekørsel med personer. Transportvirksomheder, som ønsker at drive en international rute, er nødt til at ansøge om en tilladelse. I forbindelse med hver ansøgning skal de nationale myndigheder indhente et tilsagn hos destinationsmedlemsstaten, høre transitlande, vurdere konsekvenserne af at indføre ruten og meddele ansøgeren, hvorvidt de godkender eller afviser ansøgningen. Denne procedure anses navnlig af transportbranchen for at skabe store hindringer for nye aktørers markedsadgang og unødvendige administrative byrder.
- Udvekslingen af information medlemsstaterne imellem, som allerede er fastlagt i de gældende regler, lader til at være ret ineffektiv. Som følge heraf behøver transportvirksomheder, som driver virksomhed i en anden medlemsstat end den, hvor de er etableret, nærmest ikke at frygte nogen administrative sanktioner, og det kan medføre konkurrenceforvriddning mellem disse virksomheder, der måske er mindre tilbøjelige til at overholde reglerne, og andre virksomheder.

- De mange forskellige anvendte formater af fællesskabstilladelsen og bekræftede kopier heraf skaber problemer i forbindelse med kontroller og fører ofte til kostbare tidstab for transportvirksomheder og håndhævelsesorganer.

Kommissionen har valgt at bygge forslaget ud fra en harmoniserings-strategi, som indebærer en sammensmeltning og forenkling af teksterne, herunder navnlig tilladelsesproceduren for international rutekørsel, samtidig med at adgangen til erhvervet harmoniseres og overvågning og kontrol forbedres. Denne strategi giver en forbedret overholdelse af vejtransportreglerne og nedbringer de administrative omkostninger. Den vil også mindske hindringerne for nye aktørers adgang til markedet for international passagerbefordring.

- Forslaget lægger op til en mere enkel og hurtigere godkendelsesprocedure for international rutekørsel: Visse årsager til afslag, som er fastsat i den nuværende godkendelsesprocedure, er forældede og bør fjernes. Fremover bør en tilladelse gives, medmindre der er klart specificerede grunde til ikke at give den, som skyldes ansøgerens forhold. Der er kun én afslagsgrund tilbage, som vedrører det relevante marked, nemlig at den ansøgte rute ville have en væsentlig negativ virkning på den økonomiske levedygtighed for en tilsvarende rute, der drives under en offentlig serviceforpligtelse på de direkte berørte forbindelser.
- Forslaget lægger desuden op til en mere forenklet og standardiseret fællesskabstilladelse: Formatet af fællesskabstilladelsen og bekræftede kopier specificeres yderligere for at mindske den administrative byrde og forsinkelser, navnlig i forbindelse med kontrol på vejene.
- Med forslaget gives der forbedrede retlige bestemmelser, som forpligter en medlemsstat til at handle, når den opfordres til det af en anden medlemsstat, i tilfælde hvor en vognmand, som den pågældende medlemsstat har givet en fællesskabstilladelse overtræder reglerne i et andet land. Der bør i sådanne tilfælde mindst gives en advarsel. Der iværksættes forbedrede procedurer for kommunikation mellem medlemsstaterne ved hjælp af de kontaktpunkter, som etableres i henhold til den nye forordning om adgang til vejtransporterhvervet.

Endvidere lægger forslaget op til, at en medlemsstat med Kommissionens godkendelse kan suspendere eller inddrage en eksisterende tilladelse til international rutekørsel, hvis denne truer levedygtigheden af en tilsvarende jernbane eller busrute, der drives under en offentlig serviceforpligtelse.

2. Gældende dansk ret

Adgangen til buskørselsmarkedet er reguleret i buskørselsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 107 af 19. februar 2003 og i bekendtgørelse nr. 11 af 5. januar 2005 om buskørsel. Der er bemyndigelse til gennemførelse af forordningsforslaget i buskørselslovens § 18, stk. 1, nr. 1. Vedtagelse af forordningsforslaget forventes at medføre konsekvensændringer i buskørselsloven og den tilhørende bekendtgørelse.

3. Høring

Meddelelsen er sendt i høring hos følgende institutioner, virksomheder og organisationer med frist 16. juli 2007:

Danske Regioner, Arbejdsgiverforeningen for Transport og Logistik, Arbejdsgiverforeningen Kollektiv Trafik (AKT), Centralforeningen af Taxiforeninger i Danmark (C.A.T.), Chaufførernes fagforening, COII, Danmarks Transport Akademi, Danmarks Transport Forskning, Dansk Erhverv, Dansk Førstehjælpsråd, Dansk Industri, Dansk Kollektiv Trafik (DKT), Dansk Kørelærer Union, Dansk Metal, Dansk Taxi Råd, Dansk Transport og Logistik, Danske Busvognmænd, Danske Kørelæreres Landsforbund, Danske Biludlejere, Danske Taxivognmænds Arbejdsgiverforening, Den Danske Bilbranche, De Samvirkende Invalideorganisationer (DSI), Det Centrale Handicapråd, Fagligt Fælles Forbund (3F), Forenede Danske Motorejere, Hovedstadens Udviklingsråd, HTS, Handel, Transport og Service, International Transport Danmark, Kommunernes Landsforening, Landsorganisationen i Danmark, Rådet for Større Færdselssikkerhed, Teknisk Erhvervsskole Center, Trafikfunktionærernes fagforening, Transporterhvervets Uddannelsesråd (TUR), Turistvognmændenes arbejdsgiverforening (TA).

Af høringssvarene fremgår følgende:

Danske Busvognmænd

Vedrørende artikel 1, finder Danske Busvognmænd det hensigtsmæssigt, at man her sammenskriver de nugældende regler for international buskørsel og cabotagekørsel, og der bør i så vidt muligt omfang udarbejdes aftaler mellem EU og tredjelande således, at al buskørsel på det europæiske kontinent omfattes af samme regelsæt.

Vedrørende artikel 4, kan Danske Busvognmænd generelt tilslutte sig bestræbelserne på at indføre standardisering af fællesskabstilladelsen.

Danske Busvognmænd er betænkelig ved Artikel 8, litra d, andet led, hvorefter en medlemsstat med Kommissionens godkendelse kan suspendere eller inddrage en eksisterende tilladelse til international rutekørsel, hvis denne i alvorlig grad truer levedygtigheden af en tilsvarende jernbane eller busrute, der drives under en offentlig serviceforpligtelse. Tilsvarende forstås, hvis en tilladelsesudstedende myndighed undlader at imødekomme ansøgning om fornyelse af tilladelser under henvisning til levedygtigheden af en tilsvarende jernbane eller busrute, jf. forslaget artikel 9.

Den ovenstående mulighed for at ødelægge en eksisterende, privatdrevet busrute under disse vilkår harmonerer ikke med forordningens overordnede formål om at skabe fri konkurrence og effektivitet i vejtransportsektoren. Hvis en international busrute etableres ved privat initiativ, må det formodes, at den på lang sigt kan drives på kommercielle vilkår uden at modtage kompensation for omkostningerne som offentlig serviceforpligtelse. Idéen bag forordningen om offentlig personbefordring med jernbane og ad vej er, at der kan gives kompensation for omkostninger til trafik, der ikke kan drives under almindelige forretningsmæssige vilkår. Derfor vil det være i strid med denne forordnings formål, hvis den blev lagt til grund for nedlæggelse af privatetablerede, levedygtige busruter.

Det bemærkes, at der fortsat vil være mulighed for at nægte udstedelse af en ny rutetilladelse i de tilfælde, hvor ruten vil kunne true en eksisterende rute, der drives som offentlig serviceforpligtelse, jf. artikel 8, litra d, første led.

Vedrørende artikel 16, mener Danske Busvognmænd, at der f.eks bør kræves ensartede moms- og afgiftsregler for buskørslen, uanset hvor virksomhederne er etableret, og om der er tale om national, international eller cabotagekørsel. Danske Busvognmænd opfordrer Kommissionen til at overvåge, at denne ensartede behandling af transportvirksomhederne finder sted.

Vedrørende artikel 22-24, kan Danske Busvognmænd til fulde støtte de ændringer og nyskabelser, der skaber de retslige rammer for et øget kommunikationsniveau og samarbejde mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder for så vidt angår konstatering, udstedelse af advarsler samt sanktionering i forbindelse med lovovertrædelser begået af transportvirksomheder i medlemsstater, hvor de ikke er hjemmehørende. Danske Busvognmænd forventer, at et forbedret kontrolniveau på tværs af landegrænserne vil medvirke til at øge effektiviteten og konkurrencen på et internationaliseret marked for vejtransport.

Danske Busvognmænd skal opfordre til, at Kommissionen i samarbejde med medlemsstaterne får etableret et smidigt og effektivt system til udveksling af information under hensyntagen til både transportvirksomhedernes retssikkerhed og de administrative byrder forbundet med informationsudvekslingen set fra både myndighedernes og transportvirksomhedens side.

Brancheforeningen Dansk Kollektiv Trafik (DKT) hilser den grundlæggende intention med forslaget velkomment, herunder bestræbelserne for at skabe konsistens overfor anden lovgivning på passagerområdet, forbedret vejsikkerhed og regulering.

Forslaget indeholder dog et enkelt element, som DKT finder yderst kritisk for et fællesskab, der har som erklæret mål at fremme fri konkurrence og effektivitet. Forslaget introducerer i artikel 8, stk. 4, litra d, en adgang for medlemsstaterne til at nægte eksisterende busoperatører fortsat adgang til markedet, såfremt den eksisterende busoperatørs aktivitet ”is seriously affecting the viability of a comparable service operated under a public service contract which stipulates a public service obligation...”

DKT mener, at punktet potentielt vil kunne udmøntes i, at en eksisterende busoperatør, der må formodes at operere under forretningsmæssigt levedygtige forhold, udelukkes fra et marked man selv har opdyrket for at give plads til en operatør, der opererer kontraktuelt under en offentlig serviceforpligtelse. Det vil ifølge DKT være en selvmodsigelse at udelukke en operation, der i sig selv er levedygtig til fordel for en aktivitet under offentlig serviceforpligtelse, der har som fundamentalt udgangspunkt, at aktiviteten ikke er kommercielt levedygtig i sig selv.

Såfremt forordningsforslaget vedtages i den nuværende formulering mener DKT, at Danmark teoretisk vil få hjemmel til at udelukke den kommercielt bæredygtige operatør, der samtidig også er den operatør, der har opdyrket markedet for egen regning og risiko.

DKT finder det dybt betænkeligt, hvis forordningsforslaget kan udmøntes i sådanne konsekvenser, der på ingen måde kan være foreneligt med såvel danske som fællesskabets målsætninger om fri konkurrence og effektivitet. DKT skal derfor kraftigt anbefale, at Danmark arbejder aktivt for at få nævnte passus fjernet fra forordningsforslaget, eller som minimum få indarbejdet klare procedurer, der effektivt sikrer mod ovennævnte negative effekter.

Fagligt Fælles Forbund (3F) tilslutter sig de generelle tanker og ønsker, som Kommissionen giver udtryk for, omkring en forenkling af regelsættet og en mere ensartet og transparent administration.

Handel, Transport & Service (HTS) tilkendegiver, at de støtter sigtet med forslagene, der har til formål at skabe klarhed og gennemsækelighed i de regelsæt, der fastlægger rammer og vilkår for godstransporten i EU.

Det er HTS' vurdering, at de foreliggende forslag, når de måtte blive vedtaget i de respektive EU-organer, vil bidrage til at sikre en ensartet og lige konkurrence blandt transportvirksomheder, der opererer i EU.

4. Statsfinansielle, samfundsøkonomiske, administrative og miljømæssige konsekvenser.

Forslaget forventes umiddelbart ikke at have statsfinansielle konsekvenser, men det kan ikke udelukkes, at der vil kunne forekomme mindre udgifter i forbindelse med indførelse af de foreslåede nationale registre.

På europæisk plan forventes forslaget at medføre positive samfundsøkonomiske konsekvenser, idet der er tale om en sammenskrivning af flere forordninger med en regelforenkling til følge. Den af Kommissionen foretagne konsekvensanalyse viser, at nærværende forordning i sammenhæng med de andre to forordninger, som foreslås på samme tid (godskørsel og adgang til erhvervet) vil mindske konkurrenceforvridningen, øge overholdelsen af sociale og trafiksikkerhedsmæssige regler og give medlemsstaterne mulighed for at nedbringe de administrative omkostninger med op til 190 mio. EUR pr. år.

I forhold til administrative konsekvenser forventes forslaget at skabe større gennemsækelighed for transportvirksomheder og for myndigheder som følge af, at forslaget forventes at mødføre en forenkling, præcisering og en samordning af reglerne.

Endelig kan anføres, at Kommissionens konsekvensanalyse vurderer, at forslaget fører til reduceret miljøpåvirkning fra transporterhvervet.

5. Nærhedsprincippet

For så vidt angår forholdet til nærhedsprincippet fremgår det af Kommissionens forklarende memorandum, at hovedformålet med forslaget er at præcisere allerede eksisterende fællesskabsregler, ligesom Kommissionen ønsker at styrke det eksisterende samarbejde

og informationsudvekslingen medlemsstaterne imellem, hvilket kun kan opfyldes på fællesskabsplan og løses gennem fælles regler. Samlet set vurderes det, at ovenstående kun kan løses med Fællesskabets medvirken, og at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Regeringen er enig i, at adgangen til markedet for international buskørsel i sagens natur er international i sin natur. Fælles regler er derfor det mest hensigtsmæssige reguleringsmiddel. Endvidere er regeringen enig med Kommissionen i, at justering af fælles regler kræver handling på EU-niveau. Regeringen finder således, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Regeringens generelle foreløbige holdning

Regeringen er generelt positiv over for, at Kommissionens samlede vejtransportpakke skal reducere konkurrenceforvridning og forbedre transportvirksomhedernes overholdelse af vejtransportlovgivningen.

Regeringen finder det hensigtsmæssigt, at Kommissionen har fremsat forslag, der skal harmonisere og forenkle EU-reglerne for adgang til buskørselsmarkedet.

Samtidig finder regeringen, at rækkevidden af visse dele af forslaget må afdækkes nærmere, når forslaget kommer til behandling i Rådets transportgruppe, herunder nye bestemmelser om nægtelse af eksisterende operatørers adgang til markedet i visse tilfælde.

Endelig finder Regeringen det hensigtsmæssigt, at forslaget lægger op til en strømlinet og forenklet godkendelsesprocedure for international rutekørsel sammenlignet med den procedure, der er fastsat i forordning 684/92. Den nye godkendelsesprocedure forventes derfor at medføre kortere sagsbehandlingstider for virksomhederne og en lettelse af de administrative byrder for myndighederne, hvilket Regeringen støtter.

7. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Forslaget har endnu ikke været forhandlet, hvorfor de andre medlemsstaters holdninger på nuværende tidspunkt ikke kendes.

8. Tidligere forelæggelser for Europaudvalget

Sagen er ikke tidligere forelagt Europaudvalget.