



Dato 19. februar 2015  
J. nr. 2014-5240

**Rådsmødet (Transport, Telekommunikation og Energi)**

**den 13. marts 2015**

**SAMLENOTAT**



## Indhold

Side 2/37

Dagsordenspunkt 1: Bidrag til EU's konkurrenceevne, vækst og beskæftigelse gennem udvikling af transportpolitik.....	3
Dagsordenspunkt 2: Forslag til ændring af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/34/EU af 21. november 2012 om oprettelse af et fælles europæisk jernbaneområde, for så vidt angår åbning af markedet for indenlandsk passagertransport med jernbane og forvaltning af jernbaneinfrastrukturen .....	8
Dagsordenspunkt 3: Forslag til ændring af forordning (EF) nr. 1370/2007 for så vidt angår åbning af de nationale markeder for personbefordring med jernbane (PSO-forordningen) .....	23



## **Dagsordenspunkt 1: Bidrag til EU's konkurrenceevne, vækst og beskæftigelse gennem udvikling af transportpolitik**

Side 3/37

*Nyt notat*

*KOM-dokument foreligger ikke.*

### **1. Resumé**

*Rådet ventes at adressere en række horisontale transportspørgsmål, herunder forventes en drøftelse af igangværende initiativer på transportområdet og deres betydning for konkurrenceevne, vækst og beskæftigelse i Europa.*

*Det lettiske formandskab har endnu ikke cirkuleret et dokument til brug for den politiske drøftelse, der ventes at finde sted på rådsmødet den 13. marts 2015.*

*Drøftelsen forventes dog at finde sted i lyset af den nytiltrådte Kommisson.*

*Det forventes, at Kommissionens arbejdsprogram for 2015 vil blive genstand for drøftelse.*

*Det forventes endvidere, at der vil være en drøftelse af andre større igangværende initiativer. Det være sig i forhold til bl.a. det transeuropæiske transportnet (TEN-T), herunder i forhold til de ni hovednetkorridorer samt Christophersen-gruppens arbejde, der skal identificere transportinfrastrukturprojekter, der kan få gavn af finansiering via de såkaldte innovative finansielle instrumenter.*

*Forslaget har ingen konsekvenser for dansk ret, idet der ikke er tale om lovgivning.*

### **2. Baggrund**

Drøftelsen kommer bl.a. i forlængelse af de rådsmødekonklusioner, der blev vedtaget på rådsmødet (TTE) den 3. december 2014. Disse rådsmødekonklusioner byggede videre på Det Europæiske Råds strategiske agenda om prioriteterne for de næste fem år, som vedtaget på møde i Det Europæiske Råd den 26.-27. juni 2014.

I den strategiske agenda fremhæver stats- og regeringscheferne betydningen af investeringer i vigtig europæisk infrastruktur, herunder transport, for at forbedre de europæiske økonomier til fremtiden.

Rådsmødekonklusionerne fulgte desuden op på det uformelle transportministerrådsmøde i Milano den 16.-17. september 2014, som bl.a. omhandlede udfordringer vedrørende finansiering af transportinfrastruktur, transportens betyd-



ning for vækst i Europa og metoder til mest effektivt at implementere de fælles regler i det transeuropæiske transportnet (TEN-T).

Kommissionen har ved KOM (2014) 910 final af 16. december 2014 fremsendt sit arbejdsprogram for 2015 under titlen "A new start".

I de forgangne fem år har Kommissionen i gennemsnit foreslået flere end 130 nye initiativer i arbejdsprogrammet hvert år. Den nye Kommissionen anlægger en anderledes tilgang, og vil kun fremlægge 23 nye initiativer, som den agter at få vedtaget i 2015. Heraf omhandler kun et enkelt forslag transport. Det drejer sig om et forslag om en ny luftfartspakke.

### **3. Formål og indhold**

Det lettiske formandskab har endnu ikke cirkuleret et dokument til brug for den politiske drøftelse, der ventes at finde sted på rådsmødet den 13. marts 2015. Det forventes dog, at nedenstående emner vil kunne blive omdrejningspunkt for drøftelsen.

#### TEN-T

TEN-T er det transeuropæiske transportnet, som har eksisteret siden 1996. Retningslinjerne (forordningen) er senest revideret i 2013. Transportnettet dækker den vigtigste europæiske transportinfrastruktur inden for alle transportformerne.

Formålet med TEN-T er at sikre koordinerede forbedringer af den europæiske transportinfrastruktur på primært vejnettet, jernbanenet, indre vandveje, luft- havne, havne og trafikstyringssystemer med henblik på at skabe integrerede, langdistance- og højhastighedsruter for flere forskellige transportformer og dermed styrke den fri bevægelighed for varer og arbejdskraft – og i sidste ende – vækst og beskæftigelse.

Programmet fremmer ved hjælp af en række fælleseuropæiske krav og standarder til infrastrukturen den grænseoverskridende mobilitet, og fremmer desuden udbygningen af transportinfrastruktur på TEN-T-nettet via en kombination af krav til infrastrukturen, koordination og finansielle støtteordninger.

#### Korridorarbejdsplan

I 2013 blev der defineret i alt ni europæiske hovednetkorridorer. Korridorerne dækker hele EU fra nord til syd og øst til vest og består af alle transportformer. Korridortilgangen skal sikre en systematisk udvikling af transportinfrastrukturen i hele Europa. Det er politisk aftalt, at korridorerne skal være færdigudviklet senest i 2030. For at sikre at dette sker, er der igangsat et arbejde med udarbejdelse af korridorarbejdsplaner. Arbejdsplanerne indeholder bl.a. en beskrivelse af korridoren, inkl. en beskrivelse af dens udfordringer (fx flaskehalse) og de initiativer, der er igangsat og planlagt med henblik på at løse dem.



Danmark deltager i korridoren Skandinavien-Middelhavet, som går fra Finland til Malta. Pat Cox er koordinator for denne korridor og er ansvarlig for at udarbejde arbejdsplanen. Arbejdsplanerne er sendt til medlemslandene i december 2014, og behandles pt. i en godkendelsesproces.

### Christophersen-rapporten

I sammenhæng med Juncker-Kommissionens investeringsplan for Europa har Christophersen-gruppen, under ledelse af tidl. vicepræsident for Europa-Kommissionen Henning Christophersen, fået til opgave af transportministrene at identificere transportinfrastrukturprojekter på de ni TEN-T-hovednetkorridorer, der er egnede til brug af de innovative finansielle instrumenter, der ligger som en del af Connecting Europe-faciliteten (CEF). Formålet er at skabe en højere grad af privat finansiering til transportinfrastrukturprojekter, ved hjælp af lånegarantier og risikodelingsinstrumenter.

Maksimalt 10 pct. af CEF'en kan afsættes til de innovative finansieringsinstrumenter. Resten af CEF'en vedrører den direkte projektstøtte. Instrumenterne ligger primært i regi af Den Europæiske Investeringsbank (EIB). De dækker forskellige former for lån, lånegarantier og sikkerhed i forbindelse med udstedelse af projektobligationer.

Christophersen-gruppen afgav sin første rapportering på seneste rådsmødet den 3. december 2014 og fik mandat til at udfærdige sin endelige rapport, der ventes færdig i forsommeren.

Christophersen-gruppen fik på rådsmødet i december mandat til at udvide sin analyse til også at se på, hvordan rammerne for private investeringer i transportinfrastruktur kan styrkes generelt.

### Kommissionens arbejdsprogram for 2015

Forslaget, der relaterer sig til transport, er blevet fremlagt i Kommissionens arbejdsprogram for 2015 under navnet "Aviation Package".

Kommissionen har meldt ud, at pakken ventes at indeholde en meddelelse, som adresserer luftfartens konkurrenceevne samt en revision af EASA forordningen 216/2008.

#### **4. Europa-Parlamentets udtalelser**

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

#### **5. Nærhedsprincippet**

Ikke relevant.

#### **6. Gældende dansk ret**

Ikke relevant, idet der ikke er tale om lovgivning.



## **7. Konsekvenser**

Sagen har ingen statsfinansielle, lovgivningsmæssige eller samfundsøkonomiske effekter, da der ikke er tale om lovgivning.

## **8. Høring**

Ikke relevant.

## **9. Forhandlingssituationen**

Ikke relevant.

## **10. Regeringens generelle holdning**

Regeringen støtter arbejdet med udviklingen af det transeuropæiske transportnet (TEN-T). Regeringen støtter ligeledes etableringen af de ni hovednetkorridorer, og udarbejdelsen af konkrete arbejdsplaner for hver af de ni korridorer.

Investeringer i vedligehold af eksisterende infrastruktur og i anlæg af ny infrastruktur er af yderste vigtighed for at fremme det indre marked med fri bevægelighed for varer og arbejdskraft.

Det er vigtigt at reflektere over, om - og i givet fald hvordan - der kan tilvejebringes yderligere investeringer i en tid, hvor medlemslandene har fokus på at konsolidere budgetterne. Ligeledes er det vigtigt, at der er fortsat fokus på at implementere de tiltag og krav til infrastrukturen, som der er opnået enighed om i forordningen om det transeuropæiske transportnet (TEN-T), herunder særligt kravene til det såkaldte TEN-T-hovednet inklusiv de ni hovednetkorridorer, der skal være implementeret ved udgangen af 2030.

Danmark har hilst Christophersen-gruppens arbejde velkommen. Regeringen er positiv over for udvidelsen af analysen til også at se på de bredere rammer for at fremme private investeringer. Helt generelt er regeringen optaget af, at EU-budgettet ikke udsættes for flere risici end nødvendigt. Derfor har regeringen tilkendegivet ønsket om grundig evaluering af de eksisterende finansielle instrumenter, forud for oprettelsen af nye, innovative finansielle instrumenter.

Regeringen støtter initiativet til at se på tiltag, der kan styrke rammerne for investeringer i transportinfrastruktur. En ordentlig transportinfrastruktur er forudsætningen for et velfungerende indre marked i Europa.

Regeringen afventer spændt Kommissionens udspil til en Luftfartspakke og stiller sig positivt over for Kommissionens forventede adressering af luftfartens konkurrenceevne samt en revision af EASA forordningen 216/2008.

## **11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg**

Den konkrete sag har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg, men enkelte emner (TEN-T og Christophersen-gruppens arbejde) har senest



været forelagt Europaudvalget d. 28. november i forbindelse med rådsmødet (TTE) d. 3. december 2014.

Side 7/37



**Dagsordenspunkt 2: Forslag til ændring af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/34/EU af 21. november 2012 om oprettelse af et fælles europæisk jernbaneanråde, for så vidt angår åbning af markedet for indenlandsk passagertransport med jernbane og forvaltning af jernbaneinfrastrukturen**

*Revideret dokument*

KOM (2013) 29

### **1. Resumé**

*Kommissionen fremsatte den 30. januar 2013 sine forslag i fjerde jernbaneanpakke, herunder forslag til ændring af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/34/EU af 21. november 2012. Det overordnede mål med pakken er at nå ét fælles europæisk jernbaneanråde (SERA), der gennem øget konkurrence forventes at gøre jernbanetransport mere attraktiv, så den kan konkurrere med andre transportformer.*

*Forslaget om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/34/EU af 21. november 2012 vedrører to spørgsmål 1) styrkelse af infrastrukturforvalterens forvaltning med henblik på at sikre lige adgang til infrastrukturen, og 2) åbning af markedet for indenlandsk passagertransport.*

*Med forslaget om ændring af dir. 2012/34/EU forventer Kommissionen at afhjælpe de adgangsbarrierer, som Kommissionen mener knytter sig til infrastrukturforvalterens opgaver og manglende åbning af markedet for national passagertransport.*

*Hvis forslaget blev indført i den form Kommissionen har foreslået, vil det få konsekvenser for dansk ret, da der ville skulle ske en ressortændring af ejerskabet DSB.*

*For så vidt angår adgang til markedet findes der ikke adgangsbarrierer for operatører, der vil køre persontogtrafik i Danmark, da enhver operatør med de rette tilladelser siden 2000 har kunnet drive persontogtrafik i Danmark.*

*Det er vigtigt for Danmark, at den danske model – hvor Banedanmark som styrelse administrerer infrastrukturen, og DSB som selvstændig offentlig virksomhed under Transportministeriet driver jernbanevirksomhed - kan opretholdes.*

*Forhandlingerne i ministerrådets transportarbejdsgruppe blev indledt under italiensk formandskab i andet halvår af 2014. På rådsmødet den 3. december 2014 blev en fremskridtsrapport om forslaget, samt om PSO-forslaget (KOM(2013) 28), behandlet. På rådsmødet den 13. marts 2015 ventes forslaget på*





dagsorden til politisk drøftelse. Det lettiske formandskab har oplyst, at man sigter efter at opnå generel indstilling på rådsmødet den 11. juni 2015.

Side 9/37

## 2. Baggrund

Kommissionen har den 30. januar 2013 fremsendt forslag om Europa-Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/34/EU af 21. november 2012 om oprettelse af et fælles europæisk jernbaneområde, for så vidt angår åbning af markedet for indenlandsk passagertransport med jernbane og forvaltning af jernbaneinfrastrukturen, KOM (2013) 29. Forslaget er en del af 4. jernbanepakke. Forslaget er oversendt til Rådet den 4. februar 2013 i dansk sprogversion. Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 91 og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294.

Kommissionen fremlagde i sin hvidbog fra 2011 sin vision for et fælles europæisk jernbaneområde (Single European Railway Area, SERA) med et indre jernbanemarked, hvor europæiske jernbanevirksomheder kan udbyde tjenester uden unødvendige tekniske og administrative hindringer.

Kommissionen konstaterer, at selvom der igennem de seneste ti år er kommet tre lovgivningsmæssige "jernbanepakker", der gradvis har åbnet de nationale markeder og gjort jernbanerne mere konkurrencedygtige og interoperable på EU-plan, er jernbanernes andel af transporten inden for EU fortsat beskedent.

Kommissionen mener, at lige adgang til infrastrukturen bør opnås ved at fjerne interessekonflikter, der påvirker infrastrukturforvalterens beslutninger vedrørende markedsadgang, og afskaffe den mulighed for krydssubsidiering, som findes i integrerede strukturer.

Kommissionens holdning er, at når markedet for indenlandsk passagertransport i mange medlemsstater er lukket for konkurrence, begrænses markedets udvikling og der skabes forskelle mellem de medlemsstater, der har åbnet deres markeder, og dem, der ikke har.

## 3. Formål og indhold

Kommissionens formål med forslaget er at sikre lige adgang til infrastrukturen gennem en styrkelse af infrastrukturforvalterens forvaltning samt at åbne markedet for indenlandsk passagertransport med sigte på at intensivere konkurrencen, således at der opnås flere og bedre passagertjenester.

Kommissionen fokuserer i dette direktivforslag på at løse de hindringer, der efter Kommissionens vurdering relaterer sig til infrastrukturforvalterens forvaltning og adgangen til markedet for indenlandsk passagertransport.

---

<sup>1</sup> "En køreplan for et fælles europæisk transportområde – mod et konkurrencedygtigt og ressourceeffektivt transportsystem" KOM(2011)144



Styrkelse af infrastrukturforvalterens forvaltning med henblik på at sikre lige adgang til infrastrukturen

Kommissionen vil med forslaget fjerne interessekonflikter, der påvirker infrastrukturforvalterens beslutninger vedrørende markedsadgang, og afskaffe den mulighed for krydssubsidiering, der findes i integrerede virksomheder. Herudover vil Kommissionen med forslaget sikre, at alle infrastrukturforvalterens funktioner forvaltes på en konsekvent måde.

Forslaget indebærer, at alle infrastrukturforvalterens opgaver og funktioner skal samles hos infrastrukturforvalteren.

Forslaget indebærer samtidig, at infrastrukturforvalteren institutionelt skal holdes adskilt fra en jernbanevirksomhed, idet Kommissionen foreslår, at det forbydes, at den samme juridiske eller fysiske person får ret til at kontrollere eller øve indflydelse på en infrastrukturforvalter og en jernbanevirksomhed samtidig. Kommissionen udelukker dog ikke, at en medlemsstat er ejer af begge retlige enheder, hvori kontrollen skal udøves af offentlige myndigheder, der er adskilte og retligt forskellige fra hinanden.

Forslaget åbner imidlertid mulighed for, at vertikalt integrerede virksomheder, herunder dem med en holdingstruktur, kan opretholde deres ejerskab af infrastrukturforvalteren. Det præciseres dog, at dette kun er tilladt, hvis der opfyldes en række betingelser, der sikrer, at infrastrukturforvalteren har reel beslutningskompetence for alle sine funktioner. Desuden foreslåes det, at dette skal sikres ved stærk og effektiv beskyttelse af infrastrukturforvalterens uafhængighed.

Kommissionen skal ifølge forslaget efter anmodning eller på eget initiativ træffe afgørelse om infrastrukturforvalterens uafhængighed i de integrerede virksomheder. Forslaget indebærer, at medlemsstaterne kan begrænse adgangsrettighederne for jernbaneoperatører, der indgår i vertikalt integrerede selskaber, hvis Kommissionen ikke er i stand til at bekræfte, at de beskyttelsesforanstaltninger, der skal sikre infrastrukturforvalterens uafhængighed er blevet effektivt gennemført. Det foreslås endvidere, at tilsynsorganerne (i Danmark Jernbanenævnet) skal føre tilsyn udover den kontrol, som Kommissionen skal føre.

For så vidt angår integrerede jernbanevirksomheder, lægger forslaget op til, at tilsynsorganerne skal godkende afgørelser truffet af infrastrukturforvalterens bestyrelse vedrørende visse personalemæssige forhold fx vedrørende ansættelser på direktionniveau.

Det foreslås, at Kommissionen senest den 31. december 2024 skal vurdere, hvorvidt der fortsat består diskriminerende praksis eller andre former for konkurrenceforvridning i relation til infrastrukturforvaltere, der indgår i en inte-



greret virksomhed. Hvis det er relevant, fremsætter Kommissionen forslag til ny lovgivningsmæssige foranstaltninger.

Side 11/37

Kommissionen vil med forslaget endvidere styrke koordinationen mellem infrastrukturforvalterne og jernbaneoperatørerne for bedre at imødekomme markedsbehovene og styrke det grænseoverskridende samarbejde mellem infrastrukturforvalterne.

Forslaget indebærer derfor, at der skal nedsættes et koordinationsudvalg. Formålet er at sikre en god koordination mellem infrastrukturforvalteren og de brugere af nettet, som berøres af infrastrukturforvalterens afgørelser, herunder ansøgere, repræsentanter for passagerer og brugere af godstransport samt regionale og lokale myndigheder. Forslaget indeholder en beskrivelse af, i forbindelse med hvilke spørgsmål infrastrukturforvalteren bør søge rådgivning hos brugerne, bl.a. vedrørende deres behov for udvikling af infrastrukturen, præstationsmål, tildeling og afgifter.

Forslaget indebærer desuden, at der skal oprettes et forum for samarbejde mellem infrastrukturforvaltere på tværs af grænserne med henblik på at udvikle det europæiske jernbanenet. Dette omfatter samarbejde om etableringen af hovednetkorridorer, godstogskorridorer og gennemførelse af udbygningsplanen for European Rail Traffic Management System (ERTMS). I forslaget gøres der også rede for den rolle, dette netværk skal spille i forbindelse med overvågningen af infrastrukturforvalternes præstationer med henblik på at forbedre kvaliteten af de tjenester, der udbydes af infrastrukturforvaltere.

#### Åbning af markedet for indenlandsk passagertransport

Forslaget indebærer, at markedet for national passagertransport åbnes. Der findes ikke adgangsbARRIERER for operatører, der vil køre persontogtrafik i Danmark, da enhver operatør med de rette tilladelser siden 2000 har kunnet drive persontogtrafik i Danmark.

Åbningen af markedet skal sikre europæiske jernbanevirksomheders ret til adgang til at udføre indenlandsk passagertransport. Som følge af dette får medlemsstaterne mulighed for at begrænse retten til adgang til at udføre indenlandske passagertransporter, hvis udøvelsen af denne ret vil skabe ubalance i den økonomiske ligevægt i en kontrakt om offentlig tjeneste. Som det i de gældende EU-regler er tilfældet med hensyn til internationale tjenester, vil tilsynsorganet (Jernbanenævnet) få ansvaret for at vurdere, om en indenlandsk tjeneste vil skabe ubalance i den økonomiske ligevægt i en kontrakt om offentlig tjeneste, i overensstemmelse med fælles procedurer og kriterier.

For at sikre at passagererne fortsat drager fordel af netværkseffekter, foreslår Kommissionen endvidere at give medlemsstaterne mulighed for at indføre fæl-



les information og integrerede billetsystemer for alle jernbanevirksomheder, der varetager indenlandsk passagertransport. Hvis dette indføres, skal det indføres på en måde, så konkurrencen ikke forvrides. Derudover foreslår Kommissionen regler om at jernbanevirksomheder skal pålægges at indføre koordinerede beredskabsplaner i tilfælde af større driftsafbrydelser i forhold til at yde den assistance, der følger af passagerrettighedsforordningens (1371/2007/EF) art. 18 (regler om assistance ved forsinkelse, herunder pligt til forplejning, indkvartering, erstatningstransport osv.).

Kommissionen foreslår frister i forbindelse med ansøgning om kapacitet til passagertransport og tilsynsorganets (Jernbanenævnet) behandling af sager om den potentielle økonomiske betydning i kontrakter om offentlig servicetrafik.

Det foreslås, at Kommissionen senest d. 31. december 2024 skal evaluere indvirkningen af det foreslåede direktiv, og at Kommissionen kan foreslå ny lovgivning såfremt forslaget ikke har virket som forventet.

#### **4. Europa-Parlamentets udtalelser**

Europa-Parlamentet har vedtaget deres 1. læsning d. 26. februar 2014.

I forhold til forslaget om adskillelse mellem infrastrukturforvalter og jernbanevirksomhed mener Europa-Parlamentet, at infrastrukturforvalteren skal kunne indgå samarbejdsaftaler med en enkelt eller flere jernbanevirksomheder på én bestemt strækning eller på en bestemt del af nettet, så længe disse indgås på ikke-diskriminerende og gennemsigtigt måde.

Europa-Parlamentet støtter forslaget om integrerede jernbanevirksomheder.

Europa-Parlamentet lægger vægt på, at en åbning af markedet ikke må medføre negative konsekvenser for arbejdstagerne i jernbanebranchen, herunder foreslår de, at jernbanevirksomheder ikke skal kunne tildeles en licens, medmindre de forpligter sig til at overholde gældende overenskomster.

Europa-Parlamentet mener, at muligheden for at begrænse adgangen til nettet, ikke alene bør afhænge af, om der skabes ubalance i en aftale om PSO-trafik, men at der bør indføres en række andre kriterier. Europa-Parlamentet åbner endvidere op for, at muligheden for at begrænse adgangen i visse tilfælde udvides og i andre tilfælde indskrænkes.

Europa-Parlamentet fremfører endvidere, at medlemsstaterne ikke bør forpligtes til at give adgang til jernbanevirksomheder uden for EU medmindre, der gælder en gensidig forpligtelse.

Europa-Parlamentet foreslår, at alle aktører på jernbaneområdet forpligtes til at indgå i et fælles informations- og billetsystem.



Europa-Parlamentet foreslår endvidere, at Kommissionen forpligtes til at fremsætte lovgivningsinitiativer vedrørende et fælles europæisk tilsynsorgan, der skal erstatte det europæiske netværk af tilsynsorganer.

Herudover foreslår Europa-Parlamentet flere opgaver til infrastrukturforvalternetværket og til tilsynsorganerne samt det europæiske netværk af tilsynsorganer.

## **5. Nærhedsprincippet**

Kommissionen anfører, at målene om et ægte indre marked, der fremgår af traktatens artikel 58, 90 og 100, også gælder jernbaner inden for rammerne af en fælles EU-transportpolitik.

Det er Kommissionens holdning, at tiltag i de enkelte medlemsstater ikke i sig selv kan sikre sammenhæng på EU's jernbanemarked og gøre noget ved den divergerende fortolkning af lovgivningen, når problemets kerne ifølge Kommissionen er, at nationale regler stadig består, og at nationale institutioner ikke fungerer optimalt og derved virker som barrierer for det indre marked. Kommissionen søger gennem tiltag på EU-plan at sikre konsekvent gennemførelse af gældende EU-ret på jernbaneområdet, som bør føre til oprettelse af det fælles europæiske jernbaneområde uden unødvendige administrative og tekniske barrierer.

Regeringen finder, at nærhedsprincippet er overholdt. Regeringen vurderer overordnet, at videreudvikling af et fælles europæisk jernbanemarked bedst opnås ved hjælp af ensartede regler og vilkår, der fastsættes på EU-niveau fremfor fastsættelse heraf på nationalt niveau.

## **6. Gældende dansk ret**

Direktivet regulerer et område, der er omfattet af lov om DSB og lov om jernbane med tilhørende bekendtgørelser.

## **7. Konsekvenser**

Forslaget forventes ikke at have statsfinansielle konsekvenser.

Såfremt varetagelsen af statens ejerskab til DSB vil skulle overføres til et andet ministerium end Transportministeriet vil der skulle ske en ressortændring bl.a. gennem en kongelig resolution. Dette vurderes dog ikke i sig selv at føre til flere udgifter for staten.

Regeringen vil i takt med forhandlingerne undersøge nærmere, om en vedtagelse af forslaget vil medføre behov for ændringer i lov om DSB og lov om jernbane med tilhørende bekendtgørelser, herunder konsekvenserne af forslagets bestemmelser om koordinationsudvalg og et europæisk netværk af infrastrukturforvaltere.



Der skønnes ikke at være væsentlige samfundsøkonomiske og statsfinansielle konsekvenser forbundet med forslaget udover de administrative konsekvenser en evt. ressortændring af statens ejerskab af DSB måtte medføre samt evt. øget mængde af opgaver til Jernbanenævnet. Hovedparten af de opgaver Jernbanenævnet måtte få med Kommissionens forslag, skønnes dog ikke relevante i Danmark, da de er knyttede til vertikalt integrerede skrukturer, der ikke eksisterer i Danmark. Disse forhold vil dog løbende blive vurderet.

## **8. Høring**

Forslaget blev sendt i høring den 7. februar med frist den 6. marts 2013 i EU-specialudvalget for transport samt til følgende organisationer: Aarhus Letbane I/S, DNV KEMA, Lloyds, Aktins Danmark A/S, NIRAS samt Siemens A/S og Jernbanenævnet.

Følgende høringssvar er modtaget.

### DSB:

”DSB gør opmærksom på, at forslaget til artikel 7 om institutionel adskillelse af infrastrukturforvalteren efter DSB’s opfattelse indebærer en udfordring for indretningen i Danmark, hvor såvel DSB som Banedanmark er ejet af Transportministeriet. Ifølge artikel 7, stk. 3 kan to forskellige offentlige myndigheder, som er adskilte og retligt forskellige fra hinanden udøve kontrol over henholdsvis infrastrukturforvalter og jernbanevirksomhed. Det fremgår derimod ikke som en mulighed, at samme juridiske person, i Danmarks tilfælde Transportministeriet, kan udøve kontrol over henholdsvis infrastrukturforvalter og jernbanevirksomhed.

Forslaget til artikel 7, stk. 5 indebærer en forskelsbehandling mellem de medlemsstater, hvor infrastrukturforvalteren tilhører en vertikalt integreret virksomhed på tidspunktet for direktivets ikrafttræden og de medlemsstater, der som Danmark har adskilt infrastrukturforvalter og jernbanevirksomhed på tidspunktet for direktivets ikrafttræden. Det er således alene førstnævnte, der har mulighed for at bevare en sådan struktur, mens medlemsstater, der efterfølgende skulle beslutte sig for sådan en struktur, ikke har mulighed for at indføre den.

Ifølge forslaget til artikel 7c, stk. 3 kan medlemsstater under visse betingelser begrænse adgangsrettighederne i artikel 10 over for jernbanevirksomheder, der indgår i vertikalt integrerede virksomheder, herunder hvor Kommissionen bestemmer, at den pågældende infrastrukturforvalter ikke opfylder kravene til institutionel adskillelse i direktivet. DSB føler sig ikke overbevist om, at den her skitserede tilgang for alvor sikrer lige og fair konkurrence, blandt andet fordi det ikke synes dækkende, at Kommissionen alene skal tage højde for organiseringsstruktur i vurderingen af, om at der ikke forekommer ulige vilkår



eller konkurrenceforvridning. Nationale operatører bør derfor sikres en høringsret eller en anden form for inddragelse i Kommissionens beslutningsprocedure. Endvidere er det ikke helt klart, hvorvidt andre operatører kan anke Kommissionens afgørelse.

I forslaget til artikel 11 er der mulighed for, at medlemsstaterne kan begrænse adgangsrettighederne i artikel 10 stk. 2, når det vil medføre en ubalance i den økonomiske ligevægt i kontrakter om offentlig tjeneste. De nationale tilsynsorganer træffer afgørelse, om der vil opstå en sådan ubalance. Der består en adgang til at søge om fornyet behandling af tilsynsorganerne, men det er uklart, om der er yderligere muligheder for at anke afgørelsen.”

### DI Transport:

”DI Transport er positivt indstillet til Kommissionens forslag, der har til formål at sikre lige adgang til jernbaneinfrastrukturen og åbne markedet for indenlandsk passagertransport med henblik på at intensivere konkurrencen, og dermed skabe grobund for passagervækst. Forslaget forventes også at medvirke til at skabe bedre vilkår for udviklingen på markedet for jernbanegods. Det er DI Transports vurdering, at den tilstand som Kommissionen efterstræber, i al væsentlighed er gennemført i Danmark. Der er dog to forhold i forslaget som efter DI Transports opfattelse bør have særlig opmærksomhed i det videre forløb.

Dels det forhold, at Kommissionen ifølge forslaget accepterer, at der ikke nødvendigvis skal sikres fuld organisatorisk / institutionel adskillelse mellem infrastrukturforvalter og jernbanevirksomhed. I stedet accepterer Kommissionen med forslaget vertikalt integrerede strukturer, herunder holding-lignende strukturer. Selv om Kommissionen i den sammenhæng opstiller en række regler og kriterier for at modvirke eventuel favorisering og krydssubsidiering mellem deraf forbundne enheder, bør der i det videre forløb være stor opmærksomhed på at tilsikre, at mod-foranstaltningerne kan virke i praksis.

Kommissionen foreslår endvidere en bestemmelse, der skal give medlemsstaterne mulighed for at begrænse adgangen til markedet, såfremt hensynet til kontrakter om offentlig service betinger det. DI Transport er enig i, at det skal være muligt at tage sådanne hensyn, hvor det økonomiske grundlag for den offentlige service reelt betinger det. Tilsynsorganet (i Danmark, Jernbanenævnet) tildeles ansvaret for at vurdere, om en given adgang til markedet skaber økonomisk ubalance i forhold til den offentlige tjeneste. Det er vigtigt, at en sådan adgangsbegrænsende hjemmel ikke kan udnyttes mod sin hensigt. Der bør efter DI Transports opfattelse derfor stilles stærke krav til at gennemføre begrænsninger i adgangen.”



## Jernbanenævnet

Side 16/37

Jernbanenævnet bemærker indledningsvist, at forslaget til nye EU-regler indeholder nye funktioner og beføjelser til Jernbanenævnet. En forsvarlig implementering og kommende opgaveløsning forbundet hermed indebærer et væsentligt behov for øget ressourceindsats til nævnet.

Nævnet har derudover følgende bemærkninger:

### ”Artikel 3, nr. 2:

Bestemmelsen definerer begrebet ”infrastrukturforvalter”: Det er uklart, hvorvidt drift af servicefaciliteter for jernbanevirksomheder er omfattet af den foreslåede definition. Servicefaciliteter for jernbanevirksomheder leveres eksempelvis af de danske kombiterminaler i Taulov, Høje Tåstrup og Padborg. Der er således behov for en præcisering, som afklarer, hvorvidt drift af servicefaciliteter som disse er omfattet af direktivets definition af infrastrukturforvaltning.

### Artikel 3, nr. 31:

Bestemmelsen indfører en definition af begrebet ”vertikalt integreret virksomhed”: Definitionen synes alene at være knyttet til ejerskab mellem de nævnte virksomheder på jernbaneområdet.

Da en virksomheds styring og kontrol med en anden virksomhed kan eksistere uden tilstedeværelsen af ejerrelation (eksempelvis via fondskonstruktioner), bør det overvejes, om definitionen eventuelt bør ændres de 3 steder i bestemmelsen, hvor det at være ”ejer” er anført som det eneste og afgørende kriterium.

I stedet kunne man eventuelt som afgørende kriterium anføre, hvorvidt samme person eller samme personer er beføjet, direkte eller indirekte, til at udøve kontrol mellem de omhandlede virksomheder. Dette vil svare til den måde, man definerer vertikalt integrerede virksomheder, f.eks. efter direktiv 2009/72 om elsektoren, samt efter direktiv 2009/73 om gas-sektoren.

Imod den foreslåede definition kan også anføres, at der ikke til alle former for ejerskab er knyttet kontrolmulighed. Spørgsmålet er derfor, om det er unødvendigt vidtgående, at direktivets krav til vertikalt integrerede virksomheder finder anvendelse ved en hver form for ejerskab mellem de omhandlede virksomheder. Fastholdes ejerskab som afgørende kriterium på trods af det anførte, kunne man eventuelt fastsætte en bagatelgrænse svarende til en bestemt procentsats, hvor ejerskab normalt må formodes ikke at medføre kontrolmulighed

### Artikel 7a

Bestemmelsen har sammenhæng med det oven for omtalte forslag (artikel 3, nr. 31) om at indføre det nye begreb ”vertikalt integreret virksomhed”. Indled-





ningsvist bemærkes, at Jernbanenævnet oven for har påpeget behovet for ændringer af selve definitionen af det nævnte nye begreb. Derudover bemærkes blot, at kravene i artikel 7a til separation af de i bestemmelsen nævnte vertikalt integrerede virksomheder forekommer meget restriktive – og muligvis vanskelige at efterleve i praksis.

Det nationale tilsynsorgan – dvs. for Danmarks vedkommende Jernbanenævnet – skal som det fremgår af forslagets stk. 5. (jf. det neden for omtalte forslag til artikel 7c, stk. 5) føre kontrol med overholdelsen af kravene i bestemmelsen. Heri vil ligge en særdeles ressourcekrævende funktion, som der ikke er taget højde for i Jernbanenævnets nuværende situation.

Artikel 7b, stk. 3, 3. afsnit:

Efter denne bestemmelse indføres en helt ny funktion for det nationale tilsynsorgan.

Efter den foreslåede bestemmelse skal tilsynsorganet generelt godkende afgørelser truffet af infrastrukturforvalterens bestyrelse vedrørende udnævnelse og forlængelse af mandatet for medlemmerne af direktionen for infrastrukturforvalterne, disses arbejdsvilkår og mandatets ophør. Det er næppe hensigtsmæssigt til en regulatory body at indføre en sådan funktion, der vil få karakter af behandling af personalemæssige sager.

Hvis tilsynsorganet skal have en kontrolfunktion i denne relation, kunne man nøjes med klageadgang til tilsynsorganet som nævnt i forslaget til artikel 7 c, stk. 5 (omtalt neden for). Tilsynsmyndigheden kunne i givet fald føre kontrol med, hvorvidt der foreligger interessekonflikter, dvs. træffe afgørelser vedrørende habilitet. Det skal dog understreges, at dette også for Jernbanenævnets vedkommende vil være en ny opgave.

Artikel 7 c, stk. 5:

Også denne bestemmelse vil medføre nye opgaver for det nationale tilsynsorgan – dvs. for Danmarks vedkommende Jernbanenævnet. Efter denne bestemmelse drejer det sig om opgaven at påse overholdelsen af de foreslåede nye bestemmelser i artikel 7a og 7b.

Det er Jernbanenævnets generelle opfattelse, at klageadgangen til det nationale tilsynsorgan i medlemsstaterne typisk er en hensigtsmæssig måde at sikre, at direktivreglerne i praksis kommer til at virke i overensstemmelse med de overordnede formål. Det forudsætter imidlertid, at medlemsstaternes tilsynsorganer også er udstyret med de fornødne formelle beføjelser til at få gennemtvunget sine beslutninger og afgørelser. Det er således efter Jernbanenævnets opfattelse i Danmarks interesse, at alle medlemsstaternes tilsynsorganer er udstyret med de fornødne retlige beføjelser i deres respektive lande.

Der synes i direktivet at mangle en forpligtelse for medlemsstaterne til at udstyre deres respektive tilsynsorganer med beføjelse til at få gennemtvunget sine



beslutninger og afgørelser over for både virksomheder og kompetente nationale beslutningsorganer.

Side 18/37

Artikel 7, d, stk. 1:

Tilsynsorganets deltagelse i det i bestemmelsen nævnte koordinationsudvalgs møder som observatør er efter Jernbanenævnets opfattelse hensigtsmæssigt i forhold til tilsynsfunktionen. Igen må det imidlertid for Jernbanenævnets vedkommende understreges, at også dette er en ny opgave for nævnet.

Artikel 10, e, stk. 2:

Bestemmelsen vedrører jernbanevirksomheders ret til at medtage passagerer fra én station til en anden. Der er behov for en nærmere definition af, hvad der forstås ved det i bestemmelsen nævnte begreb "infrastruktur, der forbinder servicefaciliteter".

Artikel 11, stk. 2:

Bestemmelsen vedrører tilsynsorganets afgørelser vedrørende spørgsmålet om ubalance i den økonomiske ligevægt i kontrakter om offentlig tjeneste. Bestemmelsen fastsætter en tidsfrist på 1 måned efter modtagelsen af ansøgningen - inden for hvilken tilsynsorganet skal have truffet afgørelse.

Det skal kraftigt understreges, at denne tidsfrist ikke vil være mulig at overholde. Der er tale om en kompleks sagsbehandling, hvor det for det første skal fastlægges, hvilke oplysninger, der skal rekvireres til brug for bedømmelsen. Når dette er sket, vil der gå yderligere tid, før oplysningerne foreligger. Herefter vil oplysningerne typisk være undergivet partshøringspligt efter forvaltningsloven (jf. § 19), hvilket nødvendiggør høring og fastsættelse af frist for partshørings svar. I forbindelse med partshøringsprocessen kan der fremkomme nye relevante oplysninger fra en part, som fordrer ny partshøring af en anden part.

Hertil kommer, at selve dataindsamlingen og vurderingen af det grundlag, der skal lede hen til nævnets afgørelse om ubalance i den økonomiske ligevægt er en kompleks og ressourcekrævende opgave.

Der bør derfor ikke være tale om nogen absolut frist, da det vil kunne påføre tilsynsorganet erstatningsansvar og/eller føre til forceret og ulovlig/uforsvarlig sagsbehandling.

Tidsfristen der med direktiv 2012/34 artikel 11 pkt. 2 er fastsat hertil (".. senest seks uger fra modtagelsen af relevante oplysninger") bør derfor fastholdes. Såfremt en vejledende frist skal angives, da bør denne være på mindst 4 måneder.

Artikel 11, stk. 3:

Bestemmelsen handler om den situation, hvor tilsynsorganet konkluderer, at der vil opstå ubalance i den økonomiske ligevægt i en kontrakt om offentlig tjeneste.



Opgaven med hensyn til at træffe den nævnte type afgørelser ligger allerede i for international personbefordring ved jernbane hos det nationale tilsynsorgan (her Jernbanenævnet) - og er allerede i det udgangspunkt en vanskelig og kompleks opgave.

Det nye ved denne bestemmelse er, at tilsynsorganet – når der konstateres ubalance - skal fremsætte forslag om ændringer i togtjene-sten med henblik på at undgå ubalance. Dette indebærer for det første, at opgaven for tilsynsorganet i denne relation bliver væsentlig mere kompliceret og ressourcekrævende, hvis der som foreslået skal være pligt til at undersøge et ubestemt antal alternative muligheder. Det indebærer også at tilsynsorganet vil skulle løse opgaver af tilnærmelsesvis ren togdriftsplanlægningsmæssig karakter, hvilket Jernbanenævnet ikke finder hensigtsmæssigt.

Jernbanenævnet er ikke i udgangspunktet udstyret med hverken de fornødne kompetencer eller de fornødne ressourcer til at skulle varetage en sådan funktion. Det samme må formodes at gælde for andre tilsynsorganer i de øvrige medlemsstater.

Det betyder også en helt ny funktion for tilsynsorganet (her Jernbanenævnet), som ikke hidtil har skullet spille en rolle med hensyn til, hvorledes togekøreplanerne udformes. Det vil nødvendigvis lede til uklarhed i forhold til placeringen af denne opgave hos de nationale jernbanemyndigheder.

Jernbanenævnet foreslår derfor, at sidste del af stk. 3 (fra "Hvis tilsynsorganet ..." til " ... opfyldt") helt udgår. Bevares den nævnte del af bestemmelsen, bør ordet "skal" ændres til "kan". På det grundlag vil tilsynsorganet i givet fald selv kunne vælge, om denne vil foreslå alternative løsninger.

Artikel 38, stk. 4:

Bestemmelsen indebærer endnu en ny opgave for medlemsstaternes tilsynsorgan.

Det drejer sig her om at sikre underretning af myndigheder og jernbanevirksomheder om ansøgninger om infrastrukturkapacitet med henblik på national passagertransport. Opgaven på tilsvarende måde at underrette i tilfælde af ansøgninger om international personbefordring på jernbane ligger allerede i dag i Jernbanenævnet.

Hvis denne nye funktion indføres, bør den ledsages af en forpligtelse for medlemsstaterne til at udstyre det respektive tilsynsorgan med beføjelsen til at meddele pålæg om udlevering af oplysninger fra både medlemsstatens kompetente myndighed(er) og jernbanevirksomheder. I modsat fald vil der kunne opstå situationer, hvor tilsynsorganet ikke kan løfte opgaven i praksis.



Endelig indeholder bestemmelsen en absolut frist for underretning på 5 dage. Henset til Jernbanenævnets meget begrænsende sekretariatsbemanning er der tale om en unødvendigt kort frist, som f.eks. vil kunne være umulig at overholde i forbindelse med ferie, helligdage m.v.. Fristen bør være mindst 10 hverdage, jf. § 3, stk. 5, i Transportministeriets bekendtgørelse nr. 550 af 27. maj 2011 om international personbefordring.”

## **9. Generelle forventninger til andre landes holdninger**

Det italienske formandskab indledte behandlingen af forslaget i juli 2014. På rådsmødet den 3. december 2014 blev en fremskridtsrapport om forslaget, samt om PSO-forslaget, behandlet.

Rapporten peger bl.a. på, at en række lande finder, at der er en tæt forbindelse mellem markedsåbningsforslaget og PSO-forslaget.

Det lettiske formandskab har i forlængelse af fremskridtsrapporten udarbejdet en række ændringsforslag, som vil blive behandlet frem mod rådsmødet, hvor sagen ventes på dagsorden til politisk drøftelse.

Formandskabet har i kompromisforslaget forsøgt at sidestille de eksisterende organisationsformer i jernbanesektoren, så institutionel adskillelse og de forskellige former for vertikal integration i højere grad skal leve op til de samme krav. Blandt andet stilles der forslag om at fastlægge en række ”væsentlige funktioner”, hvor infrastrukturforvalterens uafhængighed ikke kan kompromiteres.

Danmark kan ikke tilslutte sig, at lande med en adskilt struktur, som Danmark med Banedanmark og DSB, vil skulle underlægges yderligere regulering, som kun medfører unødigt bureaukratisering, administrative byrder og uklarheder. Eksempelvis vil de ”væsentlige uafhængige funktioner” kunne fortolkes som en begrænsning af medlemslandenes prærogativ i fastlæggelsen af rammerne for infrastrukturafgifter.

Danmark finder, at det er rimeligt, at lande med integrerede strukturer lever op til en række krav, der fører til den samme institutionelle uafhængighed mellem operatør og infrastrukturforvalter, som i de adskilte strukturer. Drøftelsen om de strukturelle modeller, og hvilke krav der stilles til dem, ventes at kunne blive centralt på rådsmødet.

I formandskabets kompromisforslag er der derudover udarbejdet en undtagelsesbestemmelse, der gør det muligt for infrastrukturforvaltere og jernbanevirksomheder at være ejet eller kontrolleret af samme ministerium eller et andet offentligt organ. For Danmark er det afgørende at bevare denne bestemmelse. Et emne på rådsmødet vil derudover kunne blive de foreslåede koordinationsudvalg, som flere lande, herunder Danmark, har svært ved at se merværdien i.



Danmark har i behandlingen af forslaget udtrykt bekymring for de beføjelser, herunder ansættelsesretlige, som vil blive tillagt tilsynsorganet. Danmark har stået alene med dette synspunkt, og beføjelserne indgår i kompromisforslaget.

Spørgsmålet om et fælles informations- og integreret billetsystem har desuden været berørt i behandlingen. Et flertal af medlemslandene har givet udtryk for, at det skal være et frivilligt initiativ, som Kommissionen foreslår, fremfor et obligatorisk som Parlamentet har stillet ændringsforslag om. Danmark finder, at det er et interessant initiativ, som dog kræver et separat forslag med konsekvensanalyse fra Kommissionen.

Formandskabet ventes efter behandlingen på rådsmødet den 13. marts 2015 at sætte sagen på dagsorden til generel indstilling på rådsmødet den 11. juni 2015.

## 10. Regeringens generelle holdning

Regeringens holdning er, at de regler, som Kommissionen foreslår vedrørende adskillelse mellem infrastrukturforvalter og jernbanevirksomhed, og som ville indebære, at varetagelsen af statens ejerskab til DSB ville skulle overføres til et andet ministerium end Transportministeriet, er alt for vidtgående. Regeringen er som udgangspunkt enig i, at det kan resultere i hindringer for lige adgang til markedet, hvis infrastrukturforvalter og jernbanevirksomhed er meget tæt forbundne, og at der derfor bør bakkes op om en juridisk og økonomisk adskillelse.

Regeringen vil dog være særlig opmærksom på, at reglerne om adskillelse ikke kommer til at gå videre end formålet kræver, herunder at den danske model – hvor Banedanmark som en styrelse under Transportministeriet administrerer infrastrukturen, og DSB som selvstændig offentlig virksomhed ejet af staten ved transportministeren driver jernbanevirksomhed - kan opretholdes.

Det forekommer endvidere inkonsistent, at Kommissionen foreslår, at én og samme juridiske person også fremover kan stå som ejer af infrastrukturforvalter og operatør, såfremt dette sker inden for rammerne af en vertikalt integreret virksomhed, herunder en holdingstruktur, som tilfældet er for Deutsche Bahn i Tyskland, hvor både infrastruktur og jernbanevirksomhed efter Kommissionens forslag også fremover vil kunne være ejet af samme holdingselskab under det tyske transportministerium.

Den danske model har været en forudsætning for de seneste års politiske fokus på nødvendigheden af vedligehold af jernbaneinfrastrukturen og ikke mindst nye investeringer i infrastruktur. Henset til det betydelige nødvendige statslige økonomiske engagement, er det det regeringens holdning, at der skal kunne opretholdes en direkte politisk styring af udviklingen af jernbaneinfrastrukturen.



Regeringen ser et stærkt og effektiviseret DSB som en central forudsætning for realiseringen af de jernbanepolitiske mål. Det er regeringens opfattelse, at styringen af DSB fortsat har en transportpolitisk og ikke alene en rent forretningsmæssig betydning. Det ville derfor være stærkt uhensigtsmæssigt, hvis styringen af DSB fremover ikke kunne finde sted i transportpolisk regi.

For så vidt angår adgang til markedet findes der ikke adgangsbarrierer for operatører, der vil køre persontogtrafik i Danmark, da enhver operatør med de rette tilladelser siden 2000 har kunnet drive persontogtrafik i Danmark.

### **11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg**

Forslaget har været til forhandlingsoplæg i Folketingets Europaudvalg den 30. maj 2014 i forbindelse med rådsmøde (TTE) den 5. juni 2014 og til orientering i Folketingets Europaudvalg den 1. marts 2013, den 3. oktober 2014 og den 28. november.



## **Dagsordenspunkt 3: Forslag til ændring af forordning (EF) nr. 1370/2007 for så vidt angår åbning af de nationale markeder for personbefordring med jernbane (PSO-forordningen)**

Side 23/37

*Revideret dokument*

KOM (2013) 28

### **1. Resumé**

*Kommissionen fremsatte den 30. januar 2013 fjerde jernbanepakke, herunder forslag til ændring af den såkaldte PSO-forordning om de nationale markeder for personbefordring med jernbane.*

*Forslaget indeholder fælles regler for tildeling af kontrakter om offentlig personbefordring, herunder at kontrakter skal sendes i udbud fra december 2019.*

*Kommissionen foreslår desuden, at der udarbejdes planer for offentlig personbefordring, hvori der fastsættes mål for den offentlige transportpolitik og udbud. Tilsynsorganet skal overvåge dette. Derudover foreslår Kommissionen, at i de medlemsstater, hvor der ikke findes et velfungerende leasingmarked, skal medlemsstaterne sikre adgang til rullende materiel for interesserede operatører.*

*Forhandlingerne i ministerrådets transportarbejdsgruppe blev indledt under italiensk formandskab i andet halvår af 2014. På rådsmødet den 3. december 2014 blev en fremskridtsrapport om forslaget, samt om markedsåbningsforslaget (KOM(2013) 29), behandlet. På rådsmødet den 13. marts 2015 ventes forslaget på dagsorden til politisk drøftelse. Det lettiske formandskab har oplyst, at man sigter efter at opnå generel indstilling på rådsmødet den 11. juni 2015.*

### **2. Baggrund**

Som en del af fjerde jernbanepakke har Kommissionen ved KOM (2013) 28 af 30. januar fremsendt forslag om forslag til ændring af forordning (EF) nr. 1370/2007 for så vidt angår åbning af de nationale markeder for personbefordring med jernbane. Forslaget er oversendt til Rådet den 4. februar i dansk sprogversion. Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 91 og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Som baggrund for forslaget henviser Kommissionen til hvidbog om fremtidens transportpolitik fra marts 2011, hvor Kommissionen fremfører sin vision for et fælles europæisk jernbaneområde med et indre jernbanemarked, hvor europæ-



iske jernbaneselskaber kan udbyde deres tjenester uden at være hindret af unødige tekniske og administrative barrierer.

Kommissionen peger desuden på, at der i løbet af det seneste årti er vedtaget tre lovpakker for jernbanesektoren, som har til formål at åbne de nationale jernbanemarkeder og gøre dem mere konkurrencedygtige og kompatible på EU-niveau.

Til trods for EU's lovgivningstiltag er jernbanernes andel af transportmarkedet internt i EU fortsat beskeden.

Kommissionen fremhæver, at langt størstedelen af den indenlandske trafikbetjening ikke foregår på et forretningsmæssigt grundlag, men på baggrund af kontrakter om offentlig trafikbetjening. Eftersom der ikke findes fælles EU-regler om tildelingen af kontrakter om offentlig trafikbetjening, har nogle medlemsstater indført konkurrencebaseret udbud af kontrakter, mens andre tilbyder dem direkte uden forudgående udbud.

Kommissionen finder således, at der er et kludetæppe af forskellige regelsæt i EU, der gør det vanskeligt for jernbaneselskaberne at udnytte det fulde potentiale ved at drive virksomhed på det indre marked.

### **3. Formål og indhold**

Kommissionens overordnede formål med forslaget er at forbedre kvaliteten af personbefordringen med jernbane og øge driftseffektiviteten, for at gøre jernbanerne mere konkurrencedygtige og attraktive sammenlignet med andre transportformer.

Forslaget indeholder fælles regler for tildeling af kontrakter om offentlig personbefordring med jernbane sammen med ledsageforanstaltninger, der tager sigte på at forbedre udbudsprocedurerne.

#### Definition af kompetent lokal myndighed

Kommissionen foreslår at præcisere udtrykket "kompetent lokal myndighed" i den gældende forordning. Præciseringen skal gøre det klart, at en "kompetent lokal myndighed" dækker byområder eller landdistrikter og ikke store dele af det nationale område.

#### Plan for offentlig personbefordring

Kommissionen ønsker, at de kompetente myndigheder opstiller og ajourfører planer for offentlig personbefordring, der dækker alle relevante transportformer for det område, som de er ansvarlige for. I planen fastsættes mål for den offentlige transportpolitik, og hvordan målene nås.





De offentlige serviceforpligtelser og tildelingen af kontrakter skal ske i overensstemmelse med de gældende planer.

Side 25/37

Ved fastlæggelsen af de offentlige serviceforpligtelser udarbejder den kompetente myndighed et udkast til disse forpligtelser og deres anvendelsesområde, og hører på passende vis de relevante berørte parter og tager hensyn til deres synspunkter.

Ved offentlig personbefordring med jernbane gælder desuden, at tilsynsorganet (Jernbanenævnet), skal sikre, at kravene i planen opfyldes.

#### Maksimal værdi af en kontrakt

Kommissionen foreslår, at den maksimale volumen af en kontrakt om offentlig trafikbetjening opgjort i togkilometer, maksimalt må være den højeste værdi af enten 10 mio. togkilometer eller en tredjedel af den samlede volumen af personbefordring med jernbane på nationalt plan, der er omfattet af en kontrakt om offentlig trafikbetjening.

#### Direkte tildeling ved mindre kontrakter

Kommissionen finder, at direkte tildeling fortsat skal være mulig for offentlig personbefordring med jernbane, hvis den årlige gennemsnitsværdi anslås til: a) mindre end 5 000 000 EUR eller b) hvis det årlige transportarbejde er mindre end 150 000 vognkilometer.

#### Krav om udbud

Kommissionen foreslår, at den gældende forordnings artikel 5, stk. 6, udgår, således at de generelle regler for udbudsprocedurer også kommer til at gælde for jernbanebefordring, og den eksisterende mulighed for direkte tildeling af kontrakter bortfalder.

#### Adgang til rullende materiel

Kommissionen foreslår, at i de medlemsstater, hvor der ikke findes et velfungerende leasingmarked for rullende materiel, er det op til de kompetente myndigheder at træffe foranstaltninger, der sikrer effektiv adgang på lige vilkår til rullende materiel.

Hvis der således på et transportmarked ikke findes virksomheder, der leaser rullende materiel på lige og kommercielt levedygtige vilkår til alle relevante operatører, finder Kommissionen, at medlemsstaterne skal sørge for, at restværdirisikoen i forbindelse med rullende materiel bæres af de kompetente myndigheder.



Kommissionen foreslår, at de nærmere bestemmelser for procedurer og foranstaltninger, der skal sikre adgang til det rullende materiel, skal fastlægges i gennemførelsesretsakter på grundlag af undersøgelsesproceduren senest 18 måneder efter forordningens ikrafttræden.

#### Offentliggørelse af oplysninger om kontrakter

Kommissionen foreslår, at hver kompetent myndighed skal offentliggøre en årlig rapport om de offentlige serviceforpligtelser, den er ansvarlig for, med oplysninger om startdato og løbetid for kontrakter. Rapporten skal sondre mellem bustrafik og skinnebåret trafik, og give mulighed for at kontrollere og vurdere det offentlige transportnets effektivitet, kvalitet og finansiering.

#### Overgangsperiode i forbindelse med kravet om udbud

Kommissionen finder, at kontrakter der er tildelt direkte i perioden 1. januar 2013 - 2. december 2019, kan fortsætte, indtil de udløber, dog højst til den 31. december 2022.

### **4. Europa-Parlamentets udtalelser**

Europa-Parlamentet vedtog den 26. februar 2014 deres førstebehandling af forslaget.

Af førstebehandling fremgår det, at kravene til planer for offentlig personbefordring ikke bør gå udover, hvad der er nødvendigt. Parlamentet finder, at planerne skal indeholde grundlæggende krav om bl.a. tilgængelighed for handicappede og omstigningsmuligheder, for offentlig jernbanetransport skal planerne indeholde en række effektivitetskriterier om bl.a. andel af personbefordring, punktlighed, omkostningseffektivitet, trafikhyppighed og kundetilfredshed og det rullende materiels tilstand samt principper for fastsættelse af takster.

Parlamentet finder, at antallet af kontrakter om offentlig personbefordring skal være mellem 1 og 4 afhængigt af volumen af kontrakten om offentlige trafikbetjening. Det foreslås, at medlemsstaterne skal have mindst *én* kontrakt, hvis det nationale markeds volumen for personbefordring med jernbane er omfattet af en kontrakt om offentlig trafikbetjening på indtil 20 mio. togkilometer. *To* kontrakter hvis volumen er mellem 20 og 100 mio. togkilometer. *Tre* hvis den er mellem 100 og 200 mio. togkilometer og *fire* hvis den er over 200 mio. togkilometer.

Der foreslås desuden ændringer, der gør det muligt for de kompetente myndigheder at udelukke jernbanevirksomheder fra udbudsprocedurer, hvis virksomhederne kommer fra et land, hvor de kompetente myndigheder ikke har bemyndigelse til at tildele kontrakter via udbudsprocedure.



Parlamentet finder desuden, at det fortsat skal være muligt at tildele kontrakter om offentlig personbefordring i en overgangsperiode, hvis en række kriterier er opfyldt og begrundet i planerne for offentlig personbefordring. Varigheden af sådanne kontrakter må ikke overstige 9 år.

Om ikrafttrædelse finder Parlamentet, at de nye regler skal gælde fra den 3. december 2022. Kontrakter indgået før 3. december 2022 skal udløbe senest 10 år efter forordningens træder i kraft.

## **5. Nærhedsprincippet**

Kommissionen vurderer, at medlemsstaternes indsats alene ikke kan sikre et sammenhængende jernbanemarked i EU og løse problemet med forskelligartede fortolkninger af lovgivningen. Kommissionen finder således, at problemets kerne er opretholdelsen af nationale regler, der fungerer som hindringer for det indre marked.

Indsatsen på EU-plan skal sikre en konsekvent gennemførelse af EU's regelværk på jernbaneområdet, hvilket skulle føre til oprettelsen af et fælles europæisk jernbaneområde uden nogen unødvendige administrative og tekniske hindringer.

Regeringen er af den opfattelse, at en række forhold i den gældende forordning, fortsat bedst lader sig regulere på nationalt niveau, hvor indsigten i nationale behov for drift, service mv. er størst.

Regeringen finder dog samlet set, at nærhedsprincippet er overholdt, da regeringen anerkender, at hvis der skal skabes et indre marked for offentlig personbefordring på jernbaneområdet, må der være fælles rammebetingelser, herunder i forhold til udbud af kontrakter om offentlig personbefordring.

## **6. Gældende dansk ret**

Området er i dag reguleret af den gældende EU-forordning. Såfremt forslaget gennemføres med dets nuværende indhold, vil der være behov for at foretage ændringer i lov om jernbane, da transportministeren ikke længere vil kunne pålægge DSB at udføre trafik uden at gennemføre udbud.

## **7. Konsekvenser**

Forslagets statsfinansielle og samfundsøkonomiske konsekvenser er meget komplekse og på nuværende stadie vanskelige at vurdere. Der kan være både gevinster i form af øget effektivitet og tab ved udbud, f.eks. i form eventuelle tab af netværksfordele, alt afhængig af hvordan udbud gennemføres.

Kommissionens forslag om udvikling af planer for offentlig personbefordring og offentliggørelse af årsrapporter mv. vil medføre øgede administrative konsekvenser for aktører i transportsektoren, først og fremmest for Transportministeriet, tilsynsorganet (Jernbanenævnet) og trafikskaberne.



Eventuelle merudgifter ifbm. forslaget afholdes inden for eksisterende ramme.

Side 28/37

## **8. Høring**

Forslag blev sendt i høring den 7. februar med frist den 6. marts 2013 i EU-specialudvalget for transport samt til følgende organisationer: Aarhus Letbane I/S, DNV KEMA, Lloyds, Aktins Danmark A/S, NIRAS samt Siemens A/S og Jernbanenævnet.

Følgende høringssvar er modtaget.

### DSB:

"DSB hilser forslagene velkomne. DSB støtter op om forslaget om at åbne for konkurrence på de nationale jernbanemarkeder. Konkurrence bør ikke være et mål i sig selv, men DSB er af den overbevisning, at konkurrence kan være med til at skærpe operatørernes omkostningsbevidsthed samt i sidste ende at forbedre det produkt, som passagererne modtager.

Det er dog afgørende at sikre, at konkurrencen sker på lige og fair vilkår, og at grundlaget for konkurrencen udformes med højdetagen for, at den nuværende konkurrence primært foregår mellem statsejede operatører, som opererer under vidt forskellige rammer.

Der er stor forskel på størrelsen og geografien og dermed også jernbanesystemerne i de forskellige europæiske markeder. Nogle er – som Danmark – præget af enkelte vigtige hovedfærdselsårer, mens andre lande har langt større geografisk fleksibilitet i tilrettelæggelsen af udbud. Derfor er det ikke uden betydning i forhold til passagerernes rejseoplevelse samt netværksfordele, hvorvidt der opsættes fleksible eller rigide rammer for størrelsen på en udbudt strækning.

Af hensyn til tilpasning til nationale og økonomiske forhold samt af hensyn til nærhedsprincippet finder DSB det endvidere vigtigt, at man ikke fratager de nationale kompetente myndigheder muligheden for at vælge at tildele en kontrakt direkte uden forudgående udbud. Det er således DSB's opfattelse, at ansvaret for at fastsætte kontrakttildelingsform med eller uden forudgående udbud fortsat skal være hos de nationale kompetente myndigheder.

Nedenfor følger DSB's bemærkninger til de forskellige dele af forslaget. Det bemærkes, at kommentarerne til artikel 2a, stk. 6, litra b) og artikel 5, stk. 6 i forslag COM(2013)28 er særligt væsentlige.

DSB uddyber gerne sine bemærkninger ved et møde med Transportministeriet.

- Som følge af forslagets artikel 1, stk. 1, litra b) foretages en ændring i forordningens artikel 2, litra e), så bestemmelsen suppleres med følgende:



*”Offentlige serviceforpligtelser omfatter ikke offentlig personbefordring, der er mere vidtgående end, hvad der er nødvendigt for at udnytte netværkseffekterne på lokalt, regionalt eller subnationalt plan.”*

DSB anser den supplerende del af definitionen af offentlig serviceforpligtelse som værende for snæver. For det første bør definitionen efter DSB's opfattelse ikke begrænses til, hvad der er nødvendigt for at udnytte netværkseffekter på lokalt, regionalt eller subnationalt plan, men det bør overlades til de kompetente myndigheder at vurdere det nødvendige omfang af kontrakter om offentlig serviceforpligtelse i overensstemmelse med nærhedsprincippet, herunder at have mulighed for at lægge vægt på nationale netværksfordele. Derudover står det ikke helt klart, hvad der forstås ved begrebet ”netværkseffekter”.

- Ifølge forslaget til en ny artikel 2a i forordningen (som er at finde i forslaget artikel 1, stk. 2) skal de kompetente myndigheder regelmæssigt opdatere og ajourføre planer for personbefordring. Det er ikke nærmere angivet, hvad der menes med ”regelmæssigt”, hvilket derfor må være op til de enkelte medlemsstater at afgøre. Det er heller ikke angivet på hvilket sprog, planerne skal offentliggøres, og DSB antager derfor, at det alene er på medlemsstatens eget sprog. DSB ser det generelt som positivt, at der fastsættes planer for offentlig personbefordring men anser detaljerne fastsat på EUplan i forslaget artikel 2a, stk. 1, litra a) til e) som for vidtgående. Der bør overlades et større skøn til de nationale kompetente myndigheder.
- I forslaget til den nye artikel 2a, stk. 6, litra b) (som er at finde i forslaget artikel 1 stk. 2) fastlægges en maksimal årlig volumen for kontrakter om offentlig trafikbetjening til den højeste værdi af 10 mio. togkilometer eller en tredjedel af den samlede volumen af personbefordring med jernbane på nationalt plan, der er omfattet af en kontrakt om offentlig trafikbetjening. DSB ser store udfordringer i dette forslag:
  1. For det første er det hensigtsmæssigt og bedst stemmende med nærhedsprincippet, at de kompetente myndigheder i den enkelte medlemsstat har ansvaret for at fastsætte størrelsen på kontrakter om offentlig trafikbetjening på baggrund af de konkrete forhold i det pågældende område og inden for rammerne af national lovgivning.
  2. For det andet kan et krav om opdeling i kontrakter af maksimum en tredjedel af landets størrelse føre til tab af væsentlige netværksfordele, hvilket kan medføre en forringet rejseoplevelse for kunderne samt en økonomisk u hensigtsmæssig brug af materiel samt øgede administrative omkostninger. Danmark har på grund af sin geografi enkelte strækninger, som er helt afgørende for al landsdækkende - samt en del regional - trafik. Dette har betydning når man planlægger brugen af materiel i fjern- og regionaltrafikken, og kan medføre et uforholdsmæssigt stort tab af netværksfordele ved en opdeling af trafikken i et givent antal udbudspakker. I andre lande som f.eks. Tyskland, Frankrig m.fl. er der en langt større geografisk betinget frihed ift. opsplitting af jernbanen i forskellige udbudte pakker. En særlig problematik



ligger i, at begrebet ”den samlede volumen af personbefordring med jernbane på nationalt plan” ikke er klart defineret. Hvis ”volumen” er ensbetydende med antal passagerer, vil det i Danmark f.eks. få den konsekvens, at S-banen vil skulle deles op i mere end én kontrakt. Hvis derimod volumen henviser til antal passagerkilometer, vil Sbanen kunne udbydes samlet.

3. For det tredje er der stor forskel på, hvad en tredjedel af den samlede volumen af personbefordring med jernbane på nationalt plan udgør i de forskellige medlemsstater f.eks. hhv. i Danmark og Tyskland, og forslaget får derved ganske forskellig betydning for medlemsstaterne. I små og mellemstore medlemsstater vil landet skulle opdeles i mindre strækninger end de store medlemsstater. Hvis Kommissionen ønsker at undgå kontrakter, der dækker hele en medlemsstats område, kan der eventuelt foreslås en formulering, der dækker dette.
- I forslaget til artikel 4, stk. 8, 2. sætning (som er at finde i forslagens artikel 1, stk. 3) foreslår DSB tilføjet, at det alene er offentligt tilgængelige informationer, som de kompetente myndigheder skal stille til rådighed for alle de interesserede parter, således at sætningen vil lyde: ”Disse informationer omfatter offentligt tilgængelige oplysninger om passagerefterspørgsel...”. Dette er baseret på omkostningerne forbundet med at identificere og stille de pågældende informationer til rådighed, og at der er tale om forretningsfortrolige oplysninger og know how tilhørende de eksisterende operatører.
  - Rækkefølgen på grænserne i forslaget til artikel 5, stk. 4, litra a) og b) (som er at finde i forslagens artikel 1, stk. 4) bør efter DSB’s opfattelse afklares. I litra a) er grænsen således højere (5 mio. €) for kontrakter, som omfatter offentlig personbefordring med jernbane i modsætning til 1 mio. € for øvrige kontrakter. Litra b) derimod indeholder lavere grænser for kontrakter, som omfatter offentlig personbefordring med jernbane (150.000 vognkilometer) i modsætning til øvrige kontrakter (300.000 vognkilometer).
  - Forslaget til artikel 5, stk. 6 (som er at finde i forslagens artikel 1, stk. 4) ophæver muligheden for den kompetente myndighed i den gældende forordning nr. 1370/2007 for at indgå kontrakter om offentlig trafikbetjening med jernbane uden forudgående udbud. Efter DSB’s opfattelse bør den gældende forordnings artikel 5, stk. 6 og muligheden for direkte kontraktindgåelse opretholdes. Den kompetente myndighed bør i overensstemmelse med nærhedsprincippet fortsat have ansvaret for at vurdere, i hvilke tilfælde kontraktindgåelse på baggrund af en udbudsprocedure er den mest egnede kontraktstildelingsform og i hvilke tilfælde direkte kontraktindgåelse er den mest egnede form på baggrund af de konkrete omstændigheder. Den kompetente myndighed kan ved anvendelsen af en kombination af udbudte kontrakter og direkte tildelte kontrakter skabe og opretholde et



konkurrencepres på operatørerne uden at miste fordelene ved direkte kontrakttildelelse, eksempelvis af kontrakter på hovednettet. Efter DSB's opfattelse bør forslaget til artikel 5, stk. 6 således erstattes med den gældende forordnings artikel 5, stk. 6.1

Såfremt der kan opnås enighed om, at medlemsstaterne forsat har mulighed for at tildele kontrakter direkte, er der behov for følgende konsekvensrettelser:

- Forslaget til artikel 8, litra a) (som henviser til forslaget artikel 1, stk. 7) henviser alene til artikel 5, stk. 3. Som en konsekvens af at den gældende forordnings artikel 5, stk. 6 og muligheden for kontraktindgåelse uden forudgående udbud efter den kompetente myndigheds skøn efter DSB's opfattelse bør opretholdes, og at der i øvrigt i forslaget er ændringer til andre af bestemmelserne i artikel 5, foreslår DSB, at artikel 8 henviser til "artikel 5" og ikke artikel 5, stk. 3.
- Som en konsekvens af at den gældende forordnings artikel 5, stk. 6 efter DSB's opfattelse bør opretholdes, og at der forsat i ifølge Kommissionens forslag vil være mulighed for kontraktindgåelse uden forudgående udbud efter artikel 5, stk. 2, 4 og 5 bør forslaget til artikel 8, litra b) slettes.
- Endelig bemærkes, at forslaget præambel bør ændres i overensstemmelse med ovennævnte bemærkninger. Herunder bør betragtning nr. 7, 10, 14, 15 og 16 slettes."

#### DI Transport:

"DI Transport er positivt indstillet til Kommissionens forslag, der har til hensigt at sikre en ramme for forbedret kvalitet og effektivitet i jernbanepassagerbefordring. Kommissionen foreslår, at kontrakter om offentlig servicebetjening på jernbanen efter udgangen af 2019 også omfattes af udbudspligt efter udgangen af 2019, sådan som det allerede er tilfældet på busområdet. Dog således, at pligten kun omfatter kontrakter over et vist volumen. Kommissionen opstiller i den forbindelse optioner for at sikre, at adgangen til rullende materiel ikke bliver en begrænsende faktor i at opfylde målsætningerne.

Det er DI Transport opfattelse, at konkurrence om driftsopgaverne kan være et af flere midler til at opnå en effektiv, velfungerende, kundeorienteret og innovativ jernbane. Det må dog også konstateres, at fremdriften i at skabe et velfungerende jernbanemarked har været relativt begrænset til dato. Dette til trods for, at der er god evidens for, at konkurrence er et velegnet instrument til at opnå de ønskede effekter. De gode eksempler kan for eksempel findes i England og Sverige, men også i Danmark.

DI Transport skal derfor anbefale, at Danmark tager positivt imod Kommissionens forslag. DI Transport har bemærket, at der i Transportministeriets Grund- og nærhedsnotat dateret 27. februar 2013 til Folketingets Europaudvalg



og Transportudvalg angives visse danske forbehold over for Kommissionens forslag. Vi finder det påkrævet at knytte enkelte bemærkninger til disse forbehold.

Først og fremmest finder vi det problematisk, at Grund- og nærhedsnotatet slet ikke berører Kommissionens konsekvensanalyse af forslagene. Vi taler om offentlig servicetrafik, hvortil der knytter sig en betydelig skattefinansiering. Netop derfor bør de økonomiske effekter af forslaget reflekteres over for de politiske beslutningstagere. Kommissionen angiver, at forslaget i sin helhed vil skabe en netto nutidsværdi på 21 – 29 mia. EUR i perioden 2019 – 2035. De positive økonomiske effekter i den danske kontekst afspejles på tilsvarende vis i flere uafhængige danske rapporter, f.eks. BCG-rapporten fra 2009 og Quartz-rapporten fra 2011. Vi skal derfor anbefale, at de økonomiske effekter af Kommissionens forslag belyses objektivt i en ny uafhængig analyse. Vi er af den opfattelse, at en sådan analyse kan gennemføres tids nok i forhold til den politiske proces om Kommissionens forslag. Vi finder det nødvendigt, at de økonomiske effekter afspejles i den videre danske forberedelse af sagen.

Det anerkendes i ovennævnte Grund- og nærhedsnotat, at konkurrence kan være et middel til at fremme effektivitet hos togoperatørerne, men også at der kan være visse udfordringer forbundet hermed, herunder tab af stordriftsfordele, risici om for-syningssikkerhed og eventuelt tab af kontinuitet i den langsigtede udvikling af sektoren.

DI Transport er enig i, at konkurrence på jernbaneområdet indeholder en række udfordringer, herunder det vigtige i at sikre forsyningssikkerhed i et samfundsvitalt transportsystem. Vi er dog også af den opfattelse, at sådanne udfordringer kan imødegås gennem omhyggelige strategiske overvejelser, grundig planlægning og god kontraktstyring.

For eksempel er det danske jernbanesystem allerede opdelt i en række delsegmenter (S-tog, Kystbane/Øresund, Landsdelstrafik vs regionaltrafik osv.), hvor imellem der formentlig ikke findes synergier, der bidrager til særlige stordriftsfordele. I bedste fald kan man hævde, at objektiv viden om det optimale forhold mellem segmentstørrelse og stordriftsfordele er ikke eksisterende. Denne vigtige mangel taler også for gennemførelse af en objektiv analyse, jf. ovenfor.

I et udbudssystem håndteres kravet om høj forsyningssikkerhed dels i den grundige udvælgelse af kontraktgiver, men også i kraft af kontraktuelle bestemmelser om mislighold og operatørens garantistillelser. Sidstnævnte var eksempelvis netop, hvad der blev taget i anvendelse for nylig, da en dansk operatør måtte forlade sin kontrakt med Skånetrafikken før tid. Overdragelsen til Skånetrafikkens nødoperatør fandt sted uden trafikale gener.

Vedrørende argumentet om tab af kontinuitet i den langsigtede udvikling af sektoren, vil vi hævde, at spørgsmålet om kontinuitet først og fremmest er af-





gørende i forhold til infrastrukturens udvikling. Denne del berøres jo netop ikke af Kommissionens forslag, men vil fortsat være en strategisk opgave for staten. Derimod vil et udbudssystem skabe et langt mere fleksibelt system, hvor ordregiver har arms længde til driftsoperatøren, og dermed bedre vil være i stand til at træffe rationelt funderede beslutninger, der nemmere kan tilpasse sig ændringer i konteksten, for eksempel i rejse- og forbrugsmønstre.

Der henvises i notatet også til en generel bekymring for, om der reelt eksisterer et tilstrækkeligt byderfelt til at servicere obligatorisk udbud. På dansk hold rejses endvidere en bekymring for, hvordan konkurrencen vil blive, når jernbanemarkedet i et vist omfang består af offentligt ejede jernbaneselskaber. Vi finder i den sammenhæng, at man bør være opmærksom på, at en for nærværende relativt begrænset markedsdannelse jo netop er forårsaget af, at der hidtil ikke har eksisteret et egentligt større, sammenhængende og kontinuerligt marked. Skabelsen af et større, sammenhængende og kontinuerligt marked er jo netop hvad Kommissionen tilstræber med sit forslag. Det forbehold der afspejles i Grund- og nærhedsnotatet bygger efter vores opfattelse på en forkert grundantagelse.

Vi skal i øvrigt bemærke, at der allerede eksisterer en række jernbaneoperatører med privat ejerskab på det europæiske marked. Vi er også bekendt med, at andre private virksomheder med relevant operatørerfaring vil stå på spring, så snart der eksisterer et perspektiv for et større, sammenhængende og kontinuerligt marked.

Endelig er vi helt uforstående overfor bekymringen om statsejede selskabers deltagelse i markedet. Det vigtige er konkurrenceelementet i sig selv, og ikke hvem der ejer hvem. Det er jo netop op til ordregiver at definere sine vilkår og rammer for konkurrencen, hvormed man selv kan påvirke bredde i byderfeltet.

Vi håber, at vi med ovenstående har belyst, hvorfor der er behov for en objektiv og rationel tilgang til Kommissionens forslag, således at argumenter for og imod vurderes på et sagligt og fagligt funderet grundlag. Vi står naturligvis i den forbindelse til rådighed for de videre drøftelser vedrørende 4. jernbanelovpakke, herunder ikke mindst i forhold til ændringerne i forordning 1370/2007.”

#### Konkurrencerådet:

”Konkurrencerådet er generelt positiv over for forslag, der kan være med til at åbne de nationale jernbanemarkeder og gøre dem mere konkurrencedygtige og effektive.

For så vidt angår Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1370/2007 for så vidt angår åbning af de nationale markeder for personbefordring med jernbane (COM(2013)



28 final) kan Konkurrencerådet derfor tilslutte sig det overordnede formål med forslaget om at forbedre kvaliteten af personbefordring med jernbane og øge driftseffektiviteten, hvilket vil gøre jernbanerne mere konkurrencedygtige. Rådet kan endvidere tilslutte sig de foreslåede fælles regler for tildeling af kontrakter om offentlig personbefordring med jernbane sammen med ledsageforanstaltninger, der tager sigte på at forbedre udbudsprocedureerne. Formålet med at gøre udbud i forbindelse med tildeling af kontrakter om offentlig trafikbetjening obligatorisk er at øge konkurrencen på de nationale jernbanemarkeder og dermed øge kvantiteten og kvaliteten af transportydelse. Den foreslåede bestemmelse om obligatorisk udbud bør dog kombineres med en undtagelsesbestemmelse, så ordregiveren i visse særlige tilfælde får mulighed for at tage højde for de særlige hensyn, som kan gøre sig gældende på jernbaneområdet, som f.eks. specifikke problemer med stordriftsfordele, sikkerhed for uforstyrret opretholdelse af trafikbetjeningen og kontinuitet i den langsigtede udvikling af sektoren m.v.”

#### Jernbanenævnet:

Jernbanenævnet bemærker indledningsvist, at forslaget til nye EU-regler indeholder nye funktioner og beføjelser til Jernbanenævnet. En forsvarlig implementering og kommende opgaveløsning forbundet hermed indebærer et væsentligt behov for øget ressourceindsats til nævnet.

Nævnet har derudover følgende bemærkninger:

Artikel 2a, stk. 6, litra a:

”Der er her tale om de i bestemmelsen nævnte nye opgaver med hensyn til at kontrollere procedurene i relation til tildeling af kontrakter om offentlig trafikbetjening.

Der er dermed også her tale om en bestemmelse, som vil pålægge de nationale tilsynsorganer - for Danmarks vedkommende igen Jernbanenævnet - øgede opgaver.

Det vil i givet fald også betyde, at Jernbanenævnet kommer til at spille en direkte rolle i forbindelse med såvel udbud som tildeling af de nævnte kontrakter, herunder tilsyn.

Placering af en sådan funktion hos den danske ”regulatory body” (Jernbanenævnet) forekommer egnet til at skabe såvel interessekonflikter som kompetencekonflikter i forhold til det faktum, at udbud og kontraktretslige forhold omkring public servicekontrakter (for trafik køb) allerede i dag er forankret i flere nationale kompetente myndigheder.

Jernbanenævnet behandler i dag klager vedrørende artikel 5 stk.6 i ovennævnte PSO-forordning, dvs. klager der måtte være over forhandlede trafikkontrak-



ter. Herudover har Jernbanenævnet ikke i dag nogen kompetencer eller beføjelser med hensyn til tildeling af kontrakter om offentlige trafikindkøb.

Side 35/37

#### Artikel 4, stk. 8:

Efter denne bestemmelse skal der ske retslig kontrol med overholdelsen af krav om, at visse informationer stilles til rådighed af medlemsstaternes kompetente myndigheder til brug for udarbejdelsen af bud i forbindelse med en udbudsprocedure. Jernbanenævnet læser teksten således, at den i bestemmelsen omtalte retslige kontrol forudsættes udøvet af medlemsstaternes ”regulatory body”, dvs. for Danmarks vedkommende Jernbanenævnet.

Også her er der efter danske forhold behov for en afklaring af, hvilken national kompetent myndighed, som i givet fald skal varetage den nævnte myndighedsfunktion. Eksempelvis Konkurrence-og Forbrugerstyrelse, Klagenævnet for Udbud eller Jernbanenævnet.

#### Artikel 8, stk. 2 og stk. 2a:

Bestemmelsen indeholder en række ændringer til forordningens overgangsbestemmelser. Jernbanenævnet har ikke eksakt viden om, hvor lang tid de eksisterende kontrakter om offentlig trafikbetjening er indgået for. Det er ikke ualmindeligt, at sådanne aftaler kan være indgået for 15 år. Dette vil i givet fald ikke være foreneligt med de foreslåede kortere overgangsfrister.”

### **9. Generelle forventninger til andre landes holdninger**

Det italienske formandskab indledte behandlingen af forslaget i juli 2014. På rådsmødet den 3. december 2014 blev en fremskridtsrapport om forslaget, samt om markedsåbningsdirektivet, behandlet.

Rapporten peger bl.a. på, at en række lande finder, at der er en tæt forbindelse mellem markedsåbningsforslaget og PSO-forslaget.

Det fremgår desuden af rapporten, at mange lande kan acceptere indførelsen af det generelle princip om udbudsprocedurer. Der er dog fortsat lande, der finder at den generelle mulighed for direkte tildeling bør bevares. Disse lande har dog også engageret sig i drøftelserne om undtagelsesbestemmelser og overgangsperioder, og det skønnes ikke realistisk, at Kommissionens forslag skulle blive afvist.

Det lettiske formandskab har i forlængelse af fremskridtsrapporten udarbejdet en række kompromisforslag, som behandles frem mod rådsmødet den 13. marts 2015, hvor sagen ventes på dagsorden til politisk drøftelse.

Et centralt emne ventes at blive overgangsperioder og ikrafttrædelse. Af fremskridtsrapporten fremgår det, at et flertal af medlemslandene kræver længere overgangsperioder end i Kommissionens forslag. Et flertal understreger desuden, at eksisterende direkte tildelte kontrakter bør kunne fortsætte, indtil de udløber.



Formandskabet har i sit kompromisforslag taget udgangspunkt i Parlamentets ændringsforslag, hvor det er muligt at tildele kontrakter direkte frem til den 3. december 2022, men at de højst kan løbe op til 10 år efter forordningens ikrafttrædelse. Den danske regering støtter denne udvidelse af overgangsperioden, men ønsker yderligere tid til omstilling i form af en to-ledet overgangsbestemmelse, hvor markedet først gøres klar til udbud, og dernæst en indfasning af den nye udbudsvolumen på markedet. Det er forventningen, at en række andre lande vil støtte op om udvidede overgangsbestemmelser.

Regeringen ønsker at et marked skal udvikles til at være så velfungerende som muligt. Imidlertid er der altid en risiko for, at der opstår markedsfejl. Derfor støtter den danske regering en central bestemmelse i formandskabets kompromisforslag om muligheden for at begrænse antallet af kontrakter til den samme operatør ifm. udbud for at øge konkurrencen.

Et andet centralt emne på rådsmødet ventes at blive forskellige undtagelsesbestemmelser, herunder den nedre grænse for, hvornår det stadig skal være muligt at tildele kontrakter direkte samt specifikke undtagelser for små, isolerede eller komplekse netværk. For den danske regering er det centralt at sikre, at lokalbanerne undtages af udbudskravet, da omkostningerne herved risikerer at overstige en evt. gevinst.

Det skønnes ligeledes, at kravet om transportplaner kan blive et emne på rådsmødet. Formandskabet har i et kompromisforslag åbnet op for at medlemslandene kan anvende eksisterende planer, fremfor at anvende de procedurer Kommissionen foreslår. Den danske regering kan ikke se merværdien i transportplaner og vil fortsat arbejde for, at de udgår af forslaget eller gøres frivillige.

Endelig skønnes det, at spørgsmålet om ikkediskriminerende og lige adgang til rullende materiel kan blive et emne på mødet. Mange lande mener, at der er stor forskel på de nationale markedssituationer, og at Kommissionens forslag ikke giver tilstrækkeligt manøvrerum.

Formandskabet ventes efter behandlingen på rådsmødet den 13. marts at sætte sagen på dagsorden til generel indstilling på rådsmødet den 11. juni. Dette vil dog forventeligt afhænge af, hvordan forhandlingerne udvikler sig i Rådet.

## **10. Regeringens generelle holdning**

Der synes ikke at være én organisationsform for jernbanesektoren i Europa, som har vist entydige succeser.

Der er fordele ved udbud, idet konkurrencen i mange tilfælde kan fremme bedre og billigere løsninger. Det kan også være tilfældet på jernbaneområdet. En



erfaring med udbud af personbefordring i Danmark, som har været positiv, er udbuddet af dele af togdriften i Midt- og Vestjylland til Arriva.

Side 37/37

Der kan dog også være problemer med udbud i forhold til at sikre netværksfordele, sikkerhed for uforstyrret opretholdelse af trafikbetjeningen og kontinuitet i den langsigtede udvikling af sektoren. Dette gælder særligt i den kommende 10-årige periode med store infrastrukturinvesteringer, og hvor der fx skal skiftes materiel fra diesel- til eltog. Endvidere kan konkurrencen mellem operatørerne i praksis være begrænset.

Det er derfor regeringens holdning, at det må være op til de enkelte medlemslande at beslutte, om og i hvilket omfang de ønsker at gennemføre udbud af togdriften.

Regeringen vil dog arbejde konstruktivt med i forhandlingerne om Kommissionens forslag, herunder arbejde for at der skabes større fleksibilitet for medlemslandene inden for rammerne af en model med obligatorisk udbud. I den forbindelse er det meget væsentligt for regeringen med overgangsperioder, der giver tilstrækkelig tid til omstilling af sektoren. Endvidere ønsker regeringen en undtagelse vedrørende obligatorisk udbud af trafikken på lokalbanerne, hvor omkostningerne ved udbud kan risikere at overstige udbudsgevinsterne.

Regeringen er desuden opmærksom på Kommissionens forslag om offentlige transportplaner, herunder eventuelle yderligere beføjelser til tilsynsorganet, bl.a. beføjelser der har politisk karakter. Regeringen finder det således betænkeligt, hvis tilsynsorganet, som ikke har noget demokratisk mandat, tillægges kompetencer af politisk karakter. Det skal desuden afklares, hvilken betydning planerne har for andre transportformer end jernbaneområdet.

Regeringen har derudover fokus på forslaget om adgang til rullende materiel og medlemsstaternes forpligtelser i den anledning, herunder at bestemmelser for procedurer og foranstaltninger skal fastlægges i gennemførelsesretsakter. Danmark har allerede ved udbud af togtrafik anvendt vilkår om adgang til rullende materiel, der i høj grad svarer til det foreslåede. Der ses således ikke at være noget væsentligt behov for fælles EU-regler.

## **11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg**

Kommissionens forslag til ændring af forordning nr. 1370/2007 er tidligere forelagt for Folketingets Europaudvalg den 3. oktober og 28. november 2014 til orientering.

Herudover har 4. jernbanepakke tidligere været nævnt til orientering den 1. marts 2013 i forbindelse med rådsmøde (TTE) den 11. marts 2013. Europaudvalget har modtaget grund- og nærhedsnotat den 4. marts og supplerende grund- og nærhedsnotat den 25. marts 2013.