



Dato 18. november 2014
J. nr. 2014-4328

Rådsmødet (Transport, Telekommunikation og Energi)

den 3. december 2014

SAMLENOTAT



Indhold

Side 2/67

Dagsordenspunkt 1: Rådskonklusioner om transportinfrastruktur og TEN-T ”Transport infrastructure and the trans-European network – Draft Council Conclusions” - til vedtagelse på Rådsmødet.....	3
Dagsordenspunkt 3: Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) om gennemførelsen af det fælleseuropæiske luftrum (omarbejdning) - til generel indstilling på Rådsmødet	9
Dagsordenspunkt 4: Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 216/2008 for så vidt angår flyvepladser, lufttrafikstyring og luftfartstjenester - til generel indstilling på Rådsmødet	25
Dagsordenspunkt 5: 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 - til generel indstilling / fremskridtsrapport på Rådsmødet.....	35
Dagsordenspunkt 6: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 1192/69 om fælles regler for normaliseringen af jernbanevirksomhedernes regnskaber - til generel indstilling på Rådsmødet	49
Dagsordenspunkt 7: Forslag til ændring af forordning (EF) nr. 1370/2007 for så vidt angår åbning af de nationale markeder for personbefordring med jern- bane (PSO-forordningen) - til fremskridtsrapport på Rådsmødet.....	53



Dagsordenspunkt 1: Rådskonklusioner om transportinfrastruktur og TEN-T “Transport infrastructure and the trans-European network – Draft Council Conclusions”

Side 3/67

Dokumentnummer: 14103/14 (foreligger kun i engelsk sprogudgave).

1. Resumé

Udkastet til TTE-rådsmødekonklusioner - ”Transport infrastructure and the trans-European network – Draft Council Conclusions” (dokumentnummer 14103/14) - omhandler dels implementeringen af de ni såkaldte hovednetkorridorer på det transeuropæiske transportnet (TEN-T), dels finansieringsmæssige udfordringer vedrørende transportinfrastrukturen på TEN-T-nettet. Udkastet følger op på det uformelle transportministermøde i Milano den 16.-17. september 2014, hvor de samme emner blev drøftet.

Der lægges vægt på betydningen af de arbejdsplaner for de ni TEN-T-hovednetkorridorer, som er under udarbejdelse. Der lægges i den forbindelse op til et forstærket samarbejde imellem medlemslandene, de europæiske koordinatorer for korridorerne og Kommissionen, særligt vedrørende grænseoverskridende strækninger og fjernelse af flaskehalse. Der gøres opmærksom på, at Kommissionen vil (kan) vedtage gennemførelsesretsakter på baggrund af korridorarbejdsplanerne.

Finansieringen af TEN-T-infrastrukturen spiller en central rolle i dokumentet. Der opfordres bl.a. til, at man udnytter fleksibiliteten i ”investeringsklausulen” i art. 126 TEUF. Kommissionen og Den Europæiske Investeringsbank (EIB) opfordres til at udvide brugen af de innovative finansielle instrumenter, og man hilser delrapporten vedr. disse finansielle instrumenter velkommen (delrapporten fremlægges på TTE-rådsmødet af den såkaldte Henning Christophersen-gruppe). Kommissionen bør ifølge udkastet modernisere reglerne om statsstøtte. Der lægges desuden vægt på en færdiggørelse af det indre marked for jernbanetransport og havne.

Forslaget har ingen konsekvenser for dansk ret.

2. Baggrund

Det italienske formandskab har ved dokumentnummer 14103/14 den 9. oktober 2014 fremsendt udkast til TTE-rådsmødekonklusioner vedrørende ”Transport infrastructure and the trans-European network – Draft Council Conclusions”. Dokumentet foreligger kun i engelsk sprogversion. Rådsmødekonklusionerne kan vedtages af Rådet med enstemmighed. Europa-Parlamentet skal ikke høres.



3. Formål og indhold

Side 4/67

Formål

Udkastet til rådsmødekonklusioner bygger bl.a. 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 forberede de europæiske økonomier til fremtiden. Udkastet til rådsmødekonklusioner følger desuden op på det uformelle transportministtermøde i Milano den 16.-17. september 2014, som bl.a. omhandlede udfordringer vedrørende finansiering af transportinfrastruktur, transportens betydning for vækst i Europa og metoder til mest effektivt at implementere de fælles regler i det transeuropæiske transportnet (TEN-T).

Indhold

Udkastet til rådsmødekonklusioner opfordrer Kommissionen til at fremhæve transportinfrastrukturens betydning for vækst og jobskabelse i forbindelse med den kommende revision af Europa 2020-strategien. Det fremhæves samtidig, at mobiliseringen af nødvendige private og offentlige investeringer er en afgørende del af den nye formand for Kommissionen, Jean Claude-Junckers, annoncerede investeringsplan.

- TEN-T-hovednetkorridorerne

Dokumentet fremhæver betydningen af arbejdsplanerne for de ni såkaldte hovednetkorridorer inden for TEN-T, og opfordrer Kommissionen og de europæiske koordinatore for korridorerne til at fremsende disse til de involverede medlemslandes godkendelse hurtigst muligt (ifølge TEN-T-forordningen skal de fremsendes senest den 22. december 2014). Arbejdsplanerne skal indeholde en liste med relevante projekter, og dokumentet opfordrer til, at de nationale investeringsplaner tilpasses korridorarbejdsplanerne. Det understreges, at korridorsamarbejdet bør forstærkes imellem medlemslandene, koordinatorene og Kommissionen, særligt hvad angår de grænseoverskridende strækninger og fjernelse af flaskehalse, og at Kommissionen vil vedtage gennemførelsesretsakter på baggrund af korridorarbejdsplanerne.

- Finansiering af TEN-T-infrastrukturen

Udkastet opfordrer til at udnytte fleksibiliteten i ”investeringsklausulen” i artikel 126 i Traktaten om den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), set i lyset af det store behov for nationale investeringer i TEN-T-infrastrukturen. Artikel 126 i TEUF omhandler ”Overvågning og sanktioner vedr. uforholdsmæssigt store offentlige underskud”.

Der opfordres til både at udvide brugen af de eksisterende innovative finansielle instrumenter, og at udvide palletten af eksisterende tilbud via styrkelse af



garantier og lånemuligheder. Desuden opfordres medlemslandene og Kommissionen til, med støtte fra Den Europæiske Investeringsbank (EIB), at forbedre de institutionelle og juridiske betingelser for de finansielle instrumenter. Kommissionen og EIB bør ifølge udkastet øge støtten til projekter med en høj risikoprofil.

På det uformelle transportministtermøde den 16.-17. september 2014 nedsattes en gruppe under ledelse af tidligere vicepræsident for Kommissionen, Henning Christophersen, og de europæiske koordinatore Kurt Bodewig og Carlos Secchi. Det er gruppens opgave at forsøge at identificere projekter på de ni TEN-T-hovednetkorridorer, der er velegnede til at gøre brug af de innovative finansielle instrumenter. Gruppen skal fremlægge en delrapport på TTE-rådsmødet den 3. december 2014. I udkastet til rådsmødekonklusioner hilses delrapporten velkommen.

Udkastet til rådsmødekonklusioner opfordrer Kommissionen og medlemslandene til at sikre, at nationale initiativer vedr. prispolitik for brugen af infrastruktur bidrager til at implementere principperne ”brugeren betaler” og ”forureneren betaler”.

Man opfordrer Kommissionen til at modernisere statsstøttereglerne, inklusive at præcisere deres anvendelse, herunder vha. sektorspecifikke retningslinjer på havneområdet, og at simplificere procedurerne ved, hvor relevant, at gruppefri-tage de offentlige investeringer i projekter af fælles interesse på (TEN-T-)hovednettet.

Ifølge udkastet er godkendelsesprocedurer en vigtig del af projektplanlægningen, og man ser frem til flere initiativer for at forsimple disse procedurer; der bør foretages en gennemgang af fremskridtene på baggrund af Kommissionens igangsatte undersøgelse for at identificere ”best practices”.

Færdiggørelsen af det indre marked i strategiske områder som jernbanetransport og havne skal ifølge udkastet fremskyndes for at bidrage til på EU-plan at fremme en optimal og effektiv brug af den eksisterende TEN-T-infrastruktur.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

5. Nærhedsprincippet

Ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Ikke relevant.



7. Konsekvenser

Vedtagelsen af rådsmødekonklusioner har ingen statsfinansielle, lovgivningsmæssige eller samfundsøkonomiske effekter, da dokumentet ikke binder medlemslandene.

Statsfinansielle konsekvenser

Ikke relevant.

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Ikke relevant.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Ikke relevant.

8. Høring

Udkastet til rådsmødekonklusioner har været sendt i høring i EU-specialudvalget for transport den 22. oktober 2014. Der er ikke indkommet bemærkninger.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er generel opbakning til vedtagelsen af rådsmødekonklusioner, der sætter fokus på infrastrukturens betydning for den europæiske vækstdagsorden. Der er enighed om, at det også er en fælleseuropæisk udfordring at tilvejebringe den nødvendige finansiering for at vedligeholde og forbedre den vigtigste europæiske transportinfrastruktur.

Mange lande har imidlertid udtrykt stor skepsis overfor dele af udkastet på de første arbejdsgruppemøder. Det gælder fx referencerne til art. 126 i TEUF om landenes budgetunderskud, som er finansministrenes ressort. Ligeledes er de positive referencer til den nye Kommissionsformand Junckers investeringspakke omdiskuterede, idet pakken endnu ikke er fremlagt og dens (nærmere) indhold derfor ikke kendt. Det samme gælder mht. det nærmere indhold af Christophersens-gruppens delrapport.

En del lande er modstandere af at udvide brugen af de finansielle instrumenter i denne tidlige fase af *Connecting Europe Facility* (CEF), der dækker EU-transportbudgettet i 2014-2020, inden man har undersøgt, om der er efterspørgsel efter dette. I denne sammenhæng er der også bekymring for, om EU-budgettet udsættes for for store risici ved ifølge dokumentet at skulle investere mere i "højrisikoprojekter". Andre lande mener omvendt, at de innovative finansielle instrumenter kan være med til at tilvejebringe mere privat finansiering, end det ellers ville have været tilfældet.



Der har på de første arbejdsgruppemøder været et bredt ønske om at opnå en mere balanceret tekst, der i højere grad reflekterer medlemslandenes prærogativer mht. infrastrukturplaner, herunder finansiering, og som holder sig tættere til formuleringerne i de to gældende forordninger vedr. TEN-T (EU/1315/2013) og Connecting Europe Facility (EU/1316/2013).

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen er grundlæggende positiv over for at vedtage rådsmødekonklusioner vedrørende finansiering af TEN-T-infrastruktur. 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) (EU/1315/2013), herunder særligt kravene til det såkaldte TEN-T-hovednet, der skal være implementeret ved udgangen af 2030.

Regeringen finder dog, at der er en række punkter, hvor dokumentet kan forbedres:

Punktet vedrørende statsstøtte (punkt 21) bør præciseres, set i lyset af Europa-Kommissionens klare afgørelse fra den 15. oktober 2014 vedrørende afvisning af klage om finansieringen af Øresundsforbindelsen. I en pressemeddelelse fra Europa-Kommissionen hed det bl.a.: *”Europa-Kommissionen har konkluderet, at Danmarks og Sveriges offentlige finansiering af Øresundsforbindelsen og forbindelser med oplandet på begge sider af Øresund er i overensstemmelse med EU's statsstøtteregler... Kommissionen fandt derudover, at finansieringen af vej- og jernbaneforbindelser med oplandet i Sverige og Danmark ikke udgjorde statsstøtte ifølge EU-reglerne. Disse forbindelser er en integreret del af det offentlige transportnet i Danmark og Sverige. Offentlig finansiering af sådan generel infrastruktur kan hverken fordreje konkurrencen eller påvirke handelen mellem medlemslandene.”* Formandskabets første udkast til rådsmødekonklusioner blev udsendt inden Kommissionens afgørelse, og bør præciseres på baggrund af denne.

Regeringen er imod at udvide brugen af de såkaldte ”innovative finansielle instrumenter”, som er defineret i forordningen om Connecting Europe Facility (EU/1316/2013), jf. punkt 15 *”enhancing the use of innovative financial instruments”* og punkt 19 *”to widen the existing pallet of financial instruments”*. Der er allerede oprettet flere forskellige former for innovative finansielle instrumenter (projektobligationer, lånegarantier), som varetages af Den Europæiske Investeringsbank (EIB) i samarbejde med Kommissionen. Regeringer finder, at det er essentielt, at efterspørgslen efter de nuværende instru-



menter, instrumenternes multiplikatoreffekt i forhold til EU-bidraget og evt. belastning af EU-budgettet evalueres grundigt, inden der evt. senere oprettes nye instrumenter eller loftet for de eksisterende øges. Det er desuden bekymrende, at Kommissionen og EIB i udkastet opfordres til, via de innovative finansielle instrumenter, at øge støtten til projekter med en høj risikoprofil, da det vil medføre øgede risici for EU-budgettet. Regeringen ser frem til offentliggørelsen af Christophersens-gruppens anbefalinger vedrørende de innovative finansielle instrumenter, som vil blive drøftet nærmere på TTE-rådsmødet den 3. december 2014.

Det bør i teksten fremgå, at korridorarbejdsplanerne bør afspejle de nationale investeringsplaner og de fælles vedtagne målsætninger i forordningerne om hhv. det transeuropæiske transportnet (TEN-T) (EU/1315/2013) og Connecting Europe Facility (CEF) (EU/1316/2013). Regeringen kan således ikke støtte formuleringen ”*national investment plans should be aligned with the corridor work plans*”, da korridorarbejdsplanerne ikke i sig selv er juridisk bindende dokumenter med forrang for nationale investeringsplaner.

Teksten bør generelt i højere grad reflektere de to gældende forordninger. Således bør det fremgå, at Kommissionen *kan* vedtage gennemførelsesretsakter for hovednetkorridorerne (i modsætning til ”*vil*”), og at dette jf. TEN-T-forordningen kun kan ske med de berørte landes godkendelse.

Regeringen finder, at punkt 14 i udkastet bør udgå. Punktet vedrører artikel 126 i TEUF om ”Overvågning og sanktioner vedr. uforholdsmæssigt store offentlige underskud”. Punktet hører ikke under TTE-rådsmødeforordningen.

Regeringen finder, at udkastet i højere grad bør reflektere, at der i visse lande (heriblandt i Danmark), foretages meget store investeringer i transportinfrastruktur i disse år. Billedet af manglende investeringer i transportinfrastruktur er således ikke helt så entydigt, som det fremstilles i udkastet.

På baggrund af de første arbejdsgruppemøder ser det ud til, at dokumentet overordnet bevæger sig i retning af regeringens positioner.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Dokumentet har ikke været forelagt tidligere.



Dagsordenspunkt 3: Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) om gennemførelsen af det fælleseuropæiske luftrum (omarbejdning)

KOM(2013) 410

1. Resumé

Kommissionen fremsatte den 11. juni 2013 den såkaldte SES II+-pakke, herunder forslag til en omarbejdning af forordning om gennemførelsen af det fælles europæiske luftrum.

Europa-Parlamentet vedtog den 12. marts 2014 sin 1. beslutning i 1. læsning, og det italienske formandskab har påbegyndt behandlingen af pakken i rådsarbejdsgruppen samt udarbejdet et kompromisforslag til valgte artikler i forslaget.

Forslaget indeholder regler, der skal styrke implementeringen af det fælles europæiske luftrum (SES), der blev lanceret af EU i 2004 og 2009 med lov-pakkerne SESI og II.

Med SESII+pakken foreslår Kommissionen bl.a., at de nationale tilsynsmyndigheder skal være fuldt institutionelt adskilt og finansielt uafhængige fra luftfartstjenesteudbydere. Det foreslås, at visse støttetjenester til lufttrafikstyring (vejr-, luftfartsinformations-, kommunikationstjenester mm.) skal være omfattet af de almindelige bestemmelser for markedsindkøb.

Det foreslås ligeledes, at Kommissionen skal have en større rolle med hensyn til sikring af en velfungerende præstationsordning for lufttrafikstyring samt at give mulighed for at iværksætte sanktioner, hvis præstationsmålene ikke nås.

En vedtagelse af forslaget vil kunne have lovgivningsmæssige konsekvenser, primært i relation til kravet om total uafhængighed mellem de nationale tilsynsmyndigheder og luftfartstjenesteudbydere. Flere lande, herunder Danmark, har rejst kritik af det italienske formandskabs seneste kompromistekst vedr. forholdet mellem tilsynsmyndighed og lufttrafiktjenesteudbydere.

Kommissionens forslag indebærer dog ingen præjudicering i forhold til de kontraherende staters rettigheder og pligter jf. Chicago-konventionen, herunder specielt retten til at få dækket omkostninger til betjening af luftfarten i bred forstand.

Det er positivt at se, at både Europa-Parlamentets beslutning og formandskabets kompromisforslag foreslår at slette teksten, hvor udvidelsen af an-



vendelsesområdet til også at omfatte Nordatlanten fremgår, efter at især Danmark udtalte sig imod en udvidelse af anvendelsesområdet.

Side 10/67

2. Baggrund

Som en del af SESII+-pakken har Kommissionen ved KOM(2013) 410 af 11. juni 2013 fremsendt forslag til forordning (EF) om gennemførelsen af det fælles europæiske luftrum (omarbejdning). Forslaget er oversendt til Rådet d. 18. juni 2013 i dansk sprogversion. Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF art. 100, stk. 2 og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF art. 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Europa-Parlamentets vedtagne tekster i første læsning fremgår af dokumentet P7 TA(2014)0220 af 12. marts 2014. Kompromisforslaget fra det italienske formandskab fremgår af dokument 11678/14 af 17. juli 2014.

EU lancerede initiativet "det fælles europæiske luftrum" gennem de såkaldte SESI og SESII-pakker fra 2004 henh. 2009. Formålet var at øge effektiviteten ved udøvelse af luftfartstjenester og mindske fragmenteringen i den europæiske lufttrafiks styringssystemer.

Som baggrund for fremsættelse af SESII+-pakken henviser Kommissionen til erfaringerne med den eksisterende SES-lovgivning, og til erfaringerne med udviklingen indenfor den europæiske luftfartssikkerhed¹. For så vidt angår sidstnævnte henviser Kommissionen til en række opgaver, der er overdraget til det Europæiske Luftfartssikkerhedsagentur (European Aviation Safety Agency – EASA).

Kommissionen anfører således, at erfaringerne med SESI og SESII har vist, at SES-lovgivningen bygger på valide principper og følger en formålstjenestelig kurs, som retfærdiggør fortsat implementering af lovgivningen, men at implementeringen af SES-lovgivningen er markant forsinket, ikke mindst i relation til centrale elementer som opfyldelse af fælles europæiske præstationsmål og anvendelse af en række grundlæggende elementer såsom funktionelle luft-rumsblokke og nationale tilsynsmyndigheder.

Kommissionen anfører videre, at det i forbindelse med vedtagelsen af SESII-pakken i 2009 blev bestemt fra lovgivers side, at SESII skulle implementeres i to tempi, hvorfor der på et senere tidspunkt skulle ske afstemning mellem SES- og EASA-forordningerne, når der var indhentet erfaringer med de luftfartssikkerhedsmæssige dele af luftfartstjenester.

Kommissionen anfører derfor, at der allerede med vedtagelsen af SESII var lagt op til, at der på et senere tidspunkt skulle foretages en omarbejdning af SES-

¹ Forordning (EF) nr. 216/2008 som ændret ved forordning (EF) nr. 1108/2009.



regelsættet med henblik på at afstemme, forenkle og tydeliggøre grænsefladerne mellem EASA-regelsættet og SES-regelsættet.

Side 11/67

3. Formål og indhold

Ifølge Kommissionen er det overordnede formål med SESII+-pakken at skabe en klarere lovgivningsramme for SES-lovgivningen med henblik på at forbedre det europæiske lufttrafiksystems konkurrenceevne over for andre sammenlignelige regioner og særligt videreudvikle SES.

Forslaget indeholder fælles regler, som skal føre til øget effektivitet ved udøvelse af luftfartstjenester og mindskelse af fragmenteringen i det europæiske lufttrafiks styringssystemer.

Kommissionen vil gøre lovgivningsrammen klarere ved at omarbejde de fire oprindelige SES-forordninger til én SES-forordning. Endvidere skal omarbejdningen sikre, at der ikke er overlap mellem SES- og EASA-regelsættene.

Almindelige bestemmelser

Kommissionen foreslår, at anvendelsesområdet for forslaget udvides til at omfatte Nordatlanten, herunder grønlandsk luftrum. Området er i dag reguleret af internationale flyveregler jf. Chicago-konventionen og via de såkaldte Joint Financing Agreements, hvorefter Danmark og Island bliver kompenseret for at levere luftfartstjenester til luftfartsselskaber der flyver over Nordatlanten, nord for 45° N breddegrad. Disse tjenester omfatter flyvekontrol, kommunikation og meteorologi.

Nationale myndigheder

Kommissionen foreslår, at en række opgaver forankres hos de nationale tilsynsmyndigheder, herunder certificering af luftfartstjenesteudbydere samt godkendelse og certificering af flyveledere, og foreslår i den forbindelse, at der fastsættes eksplicite krav om at styrke de nationale myndigheders uafhængighed og ekspertise. Kommissionen foreslår endvidere eksplicite krav om, at de nationale tilsynsmyndigheder skal have tilstrækkelige ressourcer, herunder ansatte.

I Danmark er Trafikstyrelsen national tilsynsmyndighed og varetager de opgaver, som Kommissionen foreslår forankret hos de nationale tilsynsmyndigheder. Denne del af Kommissionens forslag vil derfor ikke kræve ændringer i en dansk kontekst.

Forslaget om at indføre eksplicite krav om, at de nationale tilsynsmyndigheder skal have tilstrækkelige ressourcer, herunder ansatte, er uklart. Der har ikke tidligere været specifikke krav herom, og det fremgår ikke klart efter hvilke kriterier, dette krav skal operationaliseres. Det bemærkes, at Kommissionen



ved flere lejligheder har givet udtryk for, at der generelt er for få ressourcer i de nationale tilsynsmyndigheder.

Side 12/67

Kommissionen foreslår endvidere en meget stor grad af uafhængighed fra myndighedernes side i forhold til de luftfartstjenesteudbydere, som myndighederne skal føre tilsyn med. Det drejer sig om juridisk uafhængighed samt uafhængighed med hensyn til organisation, ledelsesforhold, beslutningstagning og finansiering; endvidere drejer det sig om uafhængighed i forhold til enhver offentlig eller privat virksomhed med interesser i luftfartstjenesteudbyders aktiviteter. Kommissionen foreslår en overgangsordning frem til 2020.

I Danmark er luftfartstjenesteudbyderen Naviair en selvstændig offentlig virksomhed og som juridisk, organisatorisk, ledelsesmæssigt mv. er adskilt fra Trafikstyrelsen. Kravet om den nationale sikkerhedsmyndigheds uafhængighed i forhold til *"enhver offentlig eller privat virksomhed med interesser i luftfartstjenesteudbyders aktiviteter"* lægger op til et andet set-up end det, der er i Danmark i dag, hvor statens ejer-interesser i Naviair udøves af Transportministeriet samtidig med, at Trafikstyrelsen er en styrelse i Transportministeriet.

Den meteorologiske luftfartstjenesteudbyder i Danmark er DMI. DMI er en offentlig styrelse under Klima-, Energi- og Bygningsministeriet og som sådan juridisk, organisatorisk, ledelsesmæssigt m.v. adskilt fra Trafikstyrelsen.

Kommissionen foreslår også, at der oprettes et netværk af nationale myndigheder med henblik på at dele eksperter på tværs af medlemslandene. Sådan et netværk eksisterer kun i begrænset omfang i dag – f.eks. NSA COORDINATION PLATFORM, som er et forum, der giver de nationale myndigheder mulighed for erfaringsudveksling og koordination. Der er således tale om et nyt formaliseret samarbejde.

Præstations- og afgiftsordninger

Kommissionen foreslår at fortsætte og forstærke det fokus på præstationsmål for de funktionelle luftrumsblokke, som blev påbegyndt med SESII-pakken i 2009.

Kommissionen foreslår, at ændre præstationsordningen for luftfartstjenester således, at fastsættelse af præstationsmål ikke blot som hidtil sker på Fællesskabsniveau, men ligeledes på lokalt niveau og således, at præstationsplaner – nationale eller for funktionelle luftrumsblokke - tager højde for fastsættelse af lokale præstationsmål.

I forhold til den dansk-svenske funktionelle luftrumsblok er det Naviair, Luftfartsverket og NUAC (fælles dansk-svensk selskab etableret af Naviair og Luftfartsverket), som varetager samtlige tjenesteydelser, herunder støttetjenester. Der er endvidere mellem det svenske meteorologiske institut (SMHI) og DMI



indgået en samarbejdsaftale om fælles luftfartsmeteorologisk servicering af den dansk-svenske funktionelle luftrumsblok.

Side 13/67

Hidtil er der i forhold til den dansk svenske funktionelle luftrumsblok fastsat præstationsmål for det fælles dansk svenske luftrum, dog således, at der foreligger separate danske og svenske præstationsplaner. Forslaget vil således ikke medføre ændringer i forhold til de nuværende præstationsordninger i Danmark.

I forbindelse med de nye præstationsmål foreslår Kommissionen, at såfremt lokale præstationsmål ikke er opfyldt inden for den fastsatte referenceperiode og såfremt afhjælpende foranstaltninger fra medlemsstaternes side vurderes utilstrækkelige af Kommissionen, kan Kommissionen bestemme, at medlemslandene skal iværksætte nødvendige afhjælpende foranstaltninger eller indføre sanktioner. Kommissionen foreslår, at retsakter til gennemførelse heraf skal vedtages i komitologi efter rådgivningsproceduren. Med de gældende regler er der i dag ikke mulighed for direkte at straffe medlemslandene, hvis ikke de lever op til de fastsatte præstationsmål.

Kommissionen ønsker, at udviklingen af luftrumsblokke – eksisterende som nye – i højere grad skal være ”brandedrevet”, hvorfor Kommissionen foreslår, at råderummet for branchens involvering i udviklingen af funktionelle luftrumsblokke øges gennem fokus på såkaldte fleksible ’branchepartnerskaber’ mellem luftfartstjenesteudbydere. Opnåede præstationsforbedringer for de funktionelle luftrumsblokke vil, ifølge Kommissionen, blive anvendt som succeskriterium for den foreslåede rolle for branchen i udviklingen af funktionelle luftrumsblokke.

I denne forbindelse skal det bemærkes, at ifølge Kommissionen, er den dansk-svenske funktionelle luftrumsblok den eneste funktionelle luftrumsblok i EU, som reelt lever op til forventningerne til funktionelle luftrumsblokke.

Kommissionen foreslår endelig, at udgifter, som er forbundet med EASA’s udøvelse af en række myndighedsopgaver på vegne af en medlemsstat efter dennes anmodning, omfattes af de afgifter, som luftfartstjenesteudbyderne pålægger luftrumsbrugerne til dækning af udøvelsen af luftfartstjenester. I dag finansieres hovedparten af EASA’s udøvelse af deres opgaver allerede via bidrag fra gebyrer fra luftfartsindustrien og en mindre del er finansieret via EU’s generelle budget. Da man tilføjer EASA nye opgaver, er der derfor tale om, at EASA kan opkræve nye gebyrer. Omfanget af disse nye gebyrer fremgår ikke klart af Kommissionens forslag, og vil derfor skulle klargøres fra Kommissionens side.

Støttetjenester

Kommissionen foreslår en adskillelse mellem kernetjenester og støtte-tjenester (vejr-, luftfartsinformations-, kommunikationstjenester mm.) indenfor luft-



fartstjenester således, at kernetjenester fortsat skal betragtes som naturlige monopoler, hvorimod støttetjenester skal betragtes som tjenester, der kan udøves på markedsvilkår og dermed være genstand for de almindelige bestemmelser for offentligt indkøb.

Støttetjenester varetages i dag af Naviair og det meteorologiske område af DMI og SMHI.

Som begrundelse for den foreslåede adskillelse mellem kernetjenester og støttetjenester henviser Kommissionen til konsekvensanalysen for forslaget, som viser, at de største effektivitetsforbedringer kan opnås indenfor støttetjenester.

Endvidere foreslår Kommissionen, at der indføres en definition af støttetjenester med henblik på at tydeliggøre, hvilke tjenester der skal omfattes af den foreslåede sontring.

Støttetjenester kan ifølge Kommissionen eksempelvis udøves fra centralt hold af netforvalteren eller af en gruppe af luftfartstjenesteudbydere. Det vil samtidigt være muligt for helt nye selskaber at tilbyde at levere støttetjenester. Netforvalteren for EU's lufttrafikstyringssystem er Eurocontrol. Forslaget vil således kunne betyde, at Eurocontrol eller en gruppe af luftfartstjenesteudbydere vil kunne levere støttetjenester.

Kommissionen lægger op til, at valg af tjenesteudbyder skal ske på baggrund af parametrene omkostningseffektivitet, overordnet servicekvalitet, og tjenesternes sikkerhed. Kommissionen foreslår en overgangsperiode frem til 2020.

Netstyring

Kommissionen foreslår, at netforvalteren tildeles en række nye opgaver, herunder optimering af luftrumets udformning, og at netforvalteren senest i 2020 er etableret som en egentlig selvstændig tjenesteudbyder, om muligt i form af et branchepartnerskab, som er underlagt samme krav som andre tjenesteudbydere med hensyn til certificering, tilsyn og sikkerhed. Kommissionen foreslår, at Kommissionen selv skal tildeles beføjelser til at udpege netforvalteren, og at EASA tildeles beføjelser til at føre tilsyn med netforvalteren samt de centraliserede tjenester, som netforvalteren pålægges efter aftale med medlemslandene.

Det vil betyde en ændring i forhold til i dag, da netforvalteren Eurocontrol i dag primært har fokuseret på koordination mellem de enkelte funktionelle luftrumsblokke for at muliggøre direkte ruteføring af fly i EU og for at forhindre flaskehalse i luftrummet og overbelastning af systemet.

Inddragelse af luftrumsbrugere



Kommissionen foreslår, at der indføres et større fokus på kunden fra luftfartstjenesteudbyders side; således foreslås det, at luftrumsbrugere høres og inddrages i godkendelsen af luftfartstjenesteudbyders investeringsplaner.

I Danmark konsulteres luftrumsbrugerne allerede i dag i forbindelse med fastsættelse af Naviairs takster.

Afsluttende bestemmelser

Kommissionen foreslår, at den tildeles beføjelse til at vedtage delegerede retsakter vedr. nærmere bestemmelser til sikring af en velfungerende præstationsordning, tilføjelse af tjenester til netforvalterens opgaveportefølje samt tilpasning af forordningens bilag.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet vedtog den 12. marts 2014 sin beslutning P7 TA(2014)0220.

Europa-Parlamentets transportudvalg (TRAN) har behandlet sagen med Marian-Jean MARINESCO (EPP/RO) som ordfører.

Europa-Parlamentets beslutning bærer præg af generel tilfredshed med Kommissionens forslag og indeholder fortrinsvis præciseringer og tydeliggørelser af Kommissionens forslag. Få steder ses der mere substantielle ændringer, hvilket blandt andet gør sig gældende ved uafhængighed i forhold til enhver offentlig eller privat virksomhed med interesser i luftfartstjenesteudbyders aktiviteter, hvor Europa-Parlamentet ønsker en skærpelse af forslaget.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen vurderer, at medlemslandenes foranstaltninger alene ikke kan sikre en optimal opbygning af kapacitet og sikkerhed og samtidig reducere omkostningsniveauet for EU's lufttrafikstyringstjenester.

Endvidere anfører Kommissionen, at ved at acceptere SESI- og SESII-pakken har medlemsstaterne anerkendt, at fragmenteringen af det europæiske luftrum, som er styret af nationale regler og geografiske grænser, er problemets kerne.

Regeringen er principielt enig med Kommissionen i, at regelfastsættelse vedrørende luftrumets indretning mest hensigtsmæssigt finder sted på Fællesskabsniveau.

6. Gældende dansk ret

Området er i dag reguleret af de gældende EU-forordninger.



7. Konsekvenser

En vedtagelse af forslaget vil kunne have lovgivningsmæssige konsekvenser, primært i relation til kravet om total uafhængighed mellem de nationale tilsynsmyndigheder og luftfartstjenesteudbydere.

Forslaget om at anvendelsesområdet udvides til at omfatte Nordatlanten har vidtgående konsekvenser bl.a. fordi området i dag reguleres under internationale flyveregler (ICAO) – et område der ligger udenfor Kommissionens jurisdiktion. Skulle luftrummet over Nordatlanten i øvrigt høre under SES-reglerne ville det bl.a. have økonomiske konsekvenser som følge af krav om ekstra investeringer. Administrativt ville det formentligt være nødvendigt at ophæve den eksisterende Joint Financing Agreement.

De opgaver, som Kommissionen foreslår at tilføje de nationale tilsynsmyndigheder varetages allerede af Trafikstyrelsen, og derfor vil denne del af Kommissionens forslag som udgangspunkt ikke medføre statsfinansielle konsekvenser.

Kommissionens forslag om at støttetjenester skal betragtes som tjenester, der kan udøves på markedsvilkår og dermed være genstand for de almindelige bestemmelser for offentligt indkøb vil muligvis kunne medføre positive samfundsøkonomiske konsekvenser, da det potentielt kan være med til at reducere luftfartstjenesteudbydernes omkostninger. Dette afhænger dog af, om der reelt kan skabes et velfungerende marked for tjenesteydelserne, hvilket ikke er godtgjort tilstrækkeligt.

Omvendt kan forslaget have visse negative samfundsmæssige konsekvenser, såfremt eksisterende grænseoverskridende samarbejder inden for vejrtjenester kan blive vanskeliggjort af, at en eller flere medlemsstater kan udbyde tjenesterne eller dele heraf. For vejrtjenesternes vedkommende har DMI bl.a. etableret et samarbejde med SMHI og har opnået betydelige effektiviseringer gennem stordriftsfordele og harmonisering. Dette arbejde føres videre, og det er planen at udvide det til alle de nordiske lande.

Der er yderligere en række elementer i Kommissionens forslag, som er uklare. Kommissionen bør i forbindelse med behandlingen af forslaget i Rådet redegøre for disse elementer, sådan at medlemsstaterne bliver i stand til at vurdere konsekvenserne af forslaget. Det gælder:

- forslaget om at tilsynsmyndigheden skal have tilstrækkelige ressourcer
- forslaget om krav om uafhængighed mellem tilsynsmyndighed og trafikstjenesteudbydere
- forslaget om at oprette et netværk af nationale myndigheder



- forslaget om at adskille kernetjenester og støttetjenester – herunder hvilke konsekvenser der skal tages af den ovenfor nævnte gennemførelighedsundersøgelse.

Derudover er det nødvendigt at Kommissionen redegør for forslaget om at finansiere EASA's udøvelse af myndighedsopgaver via gebyrer fra luftfartsindustrien, herunder omfanget af disse gebyrer.

Kommissionens oprindelige forslag vil – efter en foreløbig vurdering – have statsfinansielle konsekvenser, idet der i den eksisterende costbase er et væsentligt bidrag fra luftfarten til DMI's infrastruktur. De økonomiske konsekvenser vil kræve nærmere analyse, men forventes at ligge mellem 25 og 35 mio. kr. pr. år, hvilket er et særdeles betydeligt beløb henset til DMI's bevillingsmæssige ramme.

For Naviair vil forslaget ikke have statsfinansielle konsekvenser, da selskabets økonomi ikke hviler på Finansloven. Forslaget vil dog have konsekvenser for økonomien i Naviair, da det ikke er sandsynliggjort, at det vil føre til lavere priser for de ydelser, der ville skulle sættes i udbud, og da det vil kunne medføre tab af kompetencer og ekspertise og dermed føre til usikkerhed mht. til den fremtidige levering og kvalitet.

8. Høring

Forslaget er sendt i høring i EU-Specialudvalget for transport samt andre relevante høringsparter med frist den 10. juli 2013.

Der er modtaget følgende høringssvar:

Naviair

Overordnet set er det Naviairs opfattelse, at de udarbejdede forslag bærer præg af manglende forudgående involvering af de berørte parter, herunder luftfartstjenesteudøverne. For eksempel er behovet for SES II+ pakken baseret på antagelser, som ikke er helt korrekte jf. vedhæftede brev af 18. juli 2013 fra CANSO til Kommissionen. Antagelser som kunne have været korrigeret, såfremt der havde været en forudgående dialog med berørte parter. Dertil kommer, at en fortsat detaljeret central regulering – efter Naviairs opfattelse – ikke skaber de allerbedste forudsætninger for opnåelse af målet om Single European Sky. Initiativet bør nu og i den nærmeste fremtid overlades til luftfartstjenesteudøvere, myndigheder og stater på såvel nationalt som FAB niveau.

Vi konstaterer, at SES lovgivningens 4 grundforordninger foreslås samlet i én og samme forordning. De foreslåede substansændringer giver os anledning til følgende bemærkninger:

a) Betragtning 13 samt art. 10 om støttetjenester.



Vi konstaterer, at støttetjenesterne, dvs. navnlig CNS-tjenesterne, MET-tjenesterne og AIS-tjenesterne, ønskes tilrettelagt på markedsvilkår senest den 1. januar 2020. Vi konstaterer videre, at udøverne skal sikres konkurrencemulighed på ikke-diskriminerende og gennemsigtige vilkår, at udøvelsen af støtte-tjenester skal adskilles fra udøvelsen af lufttrafiktjeneste og støttetjenesterne og lufttrafiktjenesterne skal udøves af særskilte virksomheder /”separate undertakings”.

I fald adskillelsen kan gennemføres gennem etablering af særskilte costbaser vil forslaget initialt have begrænset indvirkning på Naviair.

Er dette ikke tilfældet, er forslaget uacceptabelt indgribende for Naviair, der – som bekendt – udøver lufttrafiktjenester, CNS-tjenester og AIS-tjenester (med virkning fra 2014). En opfyldelse af kravet forudsætter efter Naviairs opfattelse enten en outsourcing af tjenesterne eller en etablering af en særskilt virksomhed (evt. i samarbejde med en eller flere søstervirksomheder). Det vil efter Naviairs opfattelse indebære 1. uforholdsmæssige store omkostninger og administration, 2. usikkerhed mht. fremtidig levering og kvalitet, 3. risiko for tab af egne kompetencer og ekspertise, som er sammensat i nøje overensstemmelse med tjenesternes og tilhørende systemers indhold, omfang etc.

b) betragtning 22 samt art. 1.4

Vi konstaterer videre, at forordningens geografiske anvendelsesområde foreslås udvidet til også at omfatte ICAO NAT området.

Færøerne og Grønland, som er beliggende i ICAO NAT området, har hidtil ikke været omfattet af SES-lovgivningen. Det vil - efter Naviairs opfattelse - være uforholdsmæssigt dyrt og administrativt byrdefuldt at overgå fra det nuværende ICAO regime til et Single European Sky regime. Under det nuværende regime udøves luftfartstjenesterne på en måde, som fuldt ud tilgodeser brugernes krav til flyvesikkerhed, regularitet, kapacitet og pris. Henset til den trods alt begrænsede og ganske ukomplekse flytrafik i det nordatlantiske område er der intet, som indikerer, at et regimeskifte vil indebære forbedringer af nogen art. Tværtimod. Det vil påføre alle parter, inklusive brugerne, højere omkostninger. I det hele taget bør overvejes, om et sådant regimeskifte forudsætter involvering af det grønlandske og færøske selvstyre.

Naviair vil stærkt opfordre Trafikstyrelsen til at søge at medvirke til, at forordningens geografiske anvendelsesområde ikke – som foreslået - udvides til også at omfatte ICAO NAT området.

c) art. 16 om funktionelle luftrumskblokke



Vi konstaterer, at funktionelle luftrumsblokke, hvor muligt, skal oprettes på grundlag af branchebaserede samarbejdspartnerskaber mellem luftfartstjenesteudøvere, især i forbindelse med udøvelsen af støttetjenester.

Det er efter vores opfattelse væsentligt, at oprettelsen af funktionelle luftrumsblokke hovedsageligt sker på grundlag af integreret udøvelse af lufttrafiktjeneste, som nævnt i art. 16. stk. 1. De tre kontrolcentraler i den danske svenske FAB drives i dag af NUAC HB. Såfremt der er grundlag herfor, vil vi naturligvis også etablere samarbejdspartnerskaber for så vidt angår de støttetjenester, som Naviair leverer, men vi har dog svært ved at se, at sådanne partnerskaber i sig selv skulle kunne danne grundlag for oprettelse af en FAB eller udvidelse af en eksisterende FAB. Støttetjenesterne er, når det kommer til stykket, tjenester til støtte for udøvelsen af lufttrafiktjeneste.

Vi står naturligvis til rådighed for en drøftelse af ovenstående bemærkninger eller forslagene i deres helhed.

Danmarks Meteorologiske Institut (DMI)

Forslaget er efter DMI's opfattelse ikke helt gennemarbejdet.

Færøerne og Grønland har hidtil ikke været omfattet af SES-lovgivningen, men med det foreliggende forslag udvides SES til at omfatte ICAO NAT området, der er dækket af "Agreement on the Joint Financing of certain Air Navigation Services in Greenland". DMI har svært ved at se fordelene ved forslaget, og det bør nøje overvejes om det er hensigtsmæssigt at udvide SES til ICAO NAT området.

SES II (2009) krævede bl.a. at staterne skulle samarbejde om at slå deres luftrum sammen i større Functional Air Blocks (FAB's) inden udgangen af 2012. Danmark og Sverige har valgt at etablere et fælles luftrum, og DMI og det svenske meteorologiske institut, SMHI, udarbejder nu i fællesskab vejrinformation til det dansk-svenske luftrum. DMI og SMHI er således i fuld gang med at implementere SES II.

Den meteorologiske service til luftfarten er en af de opgaver, der jævnfør forslaget, må forventes at komme i udbud. I forslaget omtales vejrinformation alene som en støttefunktion, men en stor del af det beløb luftfarten betaler for vejrinformation i Europa går til medfinansiering af den meteorologiske infrastruktur, jvf. Chicago konventionen.

Hvis den meteorologiske service sendes i udbud kan DMI, i lighed med de øvrige nationale meteorologiske institutter i Europa, risikere at miste et meget betydeligt bidrag til dækning af infrastrukturomkostningerne, som fx vejrradar-netværket. Denne problemstilling bør undersøges nærmere.



Brancheforeningen Dansk Luftfart (BDL)

Side 20/67

BDL takker for det fremsendte materiale, der omhandler Kommissionens forslag til forordning om gennemførelsen af det fælles europæiske luftrum, hvor der kan konstateres store forsinkelser i initiativets gennemførelse, herunder ikke mindst vedrørende opfyldelse af præstationsmål og gennemførelse af funktionelle luftrumsblokke. Der er tale om en samling af de 4 SES-forordninger i en forordning.

Formålet med SES II+ initiativet, er at accelerere implementeringen af det fælles europæiske luftrum. Det foreliggende forslag tager udgangspunkt i at skabe baggrunden for at adressere to vigtige problemstillinger, nemlig den utilstrækkelige effektivitet i udøvelsen af lufttrafiktjenester og det fragmenterede lufttrafikstyrings-system. Danmark har som et af de få lande taget en række positive initiativer i denne sammenhæng, ikke mindst gennem Naviairs deltagelse i dansk-svenske NUAC, mens andre lande har indtaget en mere afventede position.

SES indeholder store gevinster for miljø og effektivitet. BDL er derfor af den opfattelse, at der er behov for midler, der kan understøtte realiseringen af SES. Vi er derfor positive til forslaget, der indeholder mange vigtige målsætninger og elementer, der kan medvirke til at få gennemført SES. Vi finder dog, at Danmark i forhandlingsforløbet også bør prioritere følgende:

- Sikre, at det foreslåede "performance review body" (artikel 11) tildeles tilstrækkelige beføjelser i forhold til at styrke målopfølgningen.
- Sikre, at gennemførelsen af den ændrede rollefordeling (unbundling mv.) på myndighedsside reelt leder til reduceret dublering af arbejdet og ikke medfører øgede omkostninger for brugerne.
- Sikre, at processen med at etablere nye og større funktionelle luftrumsblokke reelt forstærkes. Det er for eksempel vigtigt at tilsikre, at forslaget om at åbne for såkaldte "branchepartnerskaber (industrial partnerships)" reelt leder til øget fremdrift.

Dansk Erhverv

Dansk Erhverv har modtaget Transportministeriets høringer af 18. juni 2013 vedrørende Kommissionens forslag til Single Sky II plus.

Der er åbenlyse uhensigtsmæssigheder ved den nuværende regulering og organisation af det europæiske luftrum. Dansk Erhverv støtter på den baggrund tiltag, der sigter mod en mere effektiv og produktiv organisering.



Organisationer der ikke har haft bemærkninger til forslaget: Erhvervsflyvernes sammenslutning.

Side 21/67

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

En række lande har forud for fremsættelsen givet udtryk for at fokus bør være på fortsat implementering af eksisterende SES-lovgivning (SESII-pakken fra 2009) fremfor vedtagelse af nye regler på området.

SESII+-forslaget har generelt fået en kølig modtagelse i Rådets arbejdsgruppe og på det uformelle ministermøde i Vilnius d. 15. september 2013. Landene har givet udtryk for, at Kommissionens timing af forslaget er meget dårlig. Flere lande har påpeget, at implementeringen af den nuværende lovgivning SES II er i fuld gang, og at SES projektet ville have bedre af at få lov til at arbejde videre i fred og ro.

Forslaget har indtil videre været behandlet på rådsarbejdsgruppemøder under det italienske formandskab og fra disse møder fremgår det, at medlemsstaterne generelt mener, at forslaget går for vidt, særligt i forhold til overførelse af kompetencer fra medlemsstaterne til Kommissionen. Kommissionen har udvist høj grad af fleksibilitet under forhandlingerne, hvilket da også vurderes nødvendigt, hvis forslaget skal kunne vedtages under det italienske formandskab.

I forhold til anvendelsesområdet fremgår det både i Europa-Parlamentets beslutning og i formandsskabets nuværende kompromisforslag, at udvidelsen af anvendelsesområdet til også at omfatte Nordatlanten er taget ud.

I forhold til fastsættelsen af præstationsmålene fremgår det af Kommissions forslag, at fastsættelsen skal foregå via delegerede retsakter. I formandsskabets kompromisforsalg er beslutningsmetoden – via delegerede retsakter – i forbindelse med fastsættelse af præstationsmålene ændret til undersøgelsesprocedure, hvilket svarer til den metode, der benyttes i dag under SES II. Kompromisforslaget fastholder den centrale fastsættelse af lokale præstationsmål, hvilket er en ændring i forhold til SES II.

For så vidt angår myndighedernes uafhængighed i forhold til de luftfartstjenesteudbydere, som myndighederne skal føre tilsyn med, støtter Europa-Parlamentet Kommissionens forslag og ønsker endog en stramning af kravet om uafhængighed. Kommissionen har dog tilkendegivet, at den danske model kan indeholdes i formandsskabets seneste kompromisforslag til artiklerne vedr. nationale myndigheder. Under forhandlingerne har der fra flere medlemsstater herunder Danmark været lagt afgørende vægt på, at man ikke kunne acceptere en løsning, der reelt betød, at en luftfartstjenesteudbyder ikke kunne være statsejet, fordi den endelige ejer så var den samme som myndigheden, der fører tilsyn. Forhandlingerne pågår stadig herom.



I forhold til udlicitering af støttetjenester fremgår det af formandskabets kompromisforslag, at Kommissionen skal udarbejde en gennemførlighedsundersøgelse med henblik på at vurdere fordelene ved udlicitering af støttetjenester. Denne undersøgelse skal i henhold til kompromisforslaget være udarbejdet senest inden udgangen af 2017.

For så vidt angår netstyring herunder tildeling af beføjelser har formandskabets udarbejdet et kompromisforslag, hvor beslutningsmetoden er ændret fra delegerede retsakter til implementeringsretsakter via undersøgelsesprocedurer.

10. Regeringens generelle holdning

Som udgangspunkt havde Danmark foretrukket, at Kommissionen havde ventet med at foreslå nye regler om SES, da den seneste revision af SES-regelsættet (SESII fra 2009) kun ligger få år tilbage, og da mange lande stadig er i gang med at implementere det reviderede regelsæt.

Regeringen er af den opfattelse, at der er tale om et forslag af potentiel stor rækkevidde, hvilket nødvendiggør en nærmere konsekvensanalyse baseret på yderligere uddybninger fra Kommissionens side.

Først på denne baggrund kan en endelig dansk holdning fastlægges.

Regeringen støtter dog Kommissionens overordnede målsætning med forslaget, herunder at fastholde og øge ambitionsniveauet for SES med henblik på at høste sikkerhedsmæssige, miljømæssige, kapacitetsmæssige og omkostningsmæssige fordele ved en reduktion af fragmenteringen af det europæiske luft- rum samt at sikre en mere branchedrevet tilgang til SES.

Det er dog væsentligt for regeringen at sikre, at de foreslåede bestemmelser om nationale myndigheder ikke ændrer den danske måde at organisere myndighederne på med Trafikstyrelsen som national myndighed og Naviair som selvstændig offentlig virksomhed. Det bør også være muligt, at DMI kan fortsætte som vejrtjenesteleverandør som offentlig institution. Herunder at ressourcemæssige spørgsmål i dag er national kompetence.

Tilsvarende finder regeringen det vigtigt, at forslaget ikke hindrer allerede etablerede partnerskaber, der handler om fælles luftrumsblokke, og som yder støttetjenester på tværs af nationale grænser, i at operere. Dette for at sikre, at dem, der yder støttetjenester, kan operere i alle medlemslande uanset medlemslandenes konkurrencepolitik.

Det er endvidere væsentligt for regeringen, at forslagets anvendelsesområde ikke kommer til at omfatte Nordatlanten, herunder grønlandsk luftrum, da Grønland ikke er medlem af EU, og da det vil have økonomiske konsekvenser som følge af krav om ekstra investeringer og da det formentligt vil være nødvendigt at ophæve eksisterende ICAO-aftaler.



Derfor er det positivt at se, at både Europa-Parlamentets beslutning og formandsskabets kompromisforslag foreslår at slette teksten, hvor udvidelsen af anvendelsesområdet til også at omfatte Nordatlanten fremgår, efter at især Danmark udtalte sig imod en udvidelse af anvendelsesområdet.

Regeringen vil analysere forslaget om at adskille kernetjenester og støttetjenester nærmere mhp. at vurdere omfanget af omkostninger og administration for DMI og Naviair. De økonomiske konsekvenser for DMI forventes at ligge mellem 25 og 35 mio. kr., hvilket er et særdeles betydeligt beløb henset til DMI's bevillingsmæssige ramme. Den eksisterende costbase udgør et væsentligt bidrag fra luftfarten til DMI's infrastruktur. Det er derfor afgørende for regeringen, at en adskillelse af støttetjenester fra kernetjenester i givet fald sker gennem etablering af særskilte costbaser og ikke, som foreslået af Kommissionen, via en obligatorisk outsourcing.

Forslaget vil formentlig også have negative økonomiske konsekvenser for Naviair, da det ikke er sandsynliggjort, at adskillelsen af støttetjenester fra kernetjenester vil føre til lavere priser for de ydelser, der vil skulle sættes i udbud, og da det vil medføre tab af kompetencer og ekspertise og dermed føre til usikkerhed mht. den fremtidige levering og kvalitet. Regeringen er af den holdning, at forslaget ikke må medføre unødige administrative og økonomiske konsekvenser for myndighederne, lufttrafiktjenesteudbydere og luftfartsselskaberne.

Regeringen ønsker således, at Kommissionen uddyber, i) hvorfor den mener, at der kan etableres et velfungerende marked, som kan sikre omkostningsreduktioner, ii) hvad omfanget af omkostninger og administration for lufttrafiktjenesteudbydere samt DMI vil være og iii) hvorfor den mener, at der vil kunne sikres leveringsdygtige i støttetjenester af høj kvalitet.

Regeringen stiller sig positiv overfor forslagens indhold om præstationsordningen, funktionelle luftrumsblokke, og at inddrage luftrumsbrugere, da det foreslåede på de pågældende områder flugter med dansk praksis samt danske målsætninger.

Regeringen stiller sig ligeledes positiv overfor forslagens indhold vedr. netstyring, idet Danmark støtter, at EUROCONTROL udvikler sig til at blive en mere branchedrevet organisation, som fokuserer på at være 'luftfartstjenesteudbydere for luftfartstjenesteudbydere'.

Regeringen er endvidere positiv overfor, at der tildeles Kommissionen beføjelser til at fastsætte nærmere bestemmelser vedr. sikring af en velfungerende præstationsordning, at tilføje tjenester til netforvalterens opgaveportefølje samt at tilpasse forordningens bilag I om krav til kvalificerede enheder og bilag II om betingelser, der skal knyttes til certifikater til luftfartstjenesteudbydere. Regeringen finder dog, at beføjelserne bør tildeles Kommissionen med henblik på vedtagelse af gennemførelsesretsakter efter undersøgelsesproceduren, idet



der dels vurderes at være tale om områder af en vigtighed, som fordrer medlemsstatskontrol tidligt i beslutningsprocessen (præstationsordning og netforvalteres opgaveportefølje), dels vurderes at være tale om tilpasning med henblik at sikre ensartede betingelser for gennemførelse af forordningen (bilagene).

Regeringen er tilfreds med at se, at det af formandskabets kompromisforslag foreslår, at beslutningsmetoden – via delegerede retsakter – i forbindelse med fastsættelse af præstationsmålene ændres til undersøgelsesprocedure, hvilket svarer til den metode, der benyttes i dag – under SESII.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslaget er forelagt Folketingets Europaudvalg d. 3. oktober 2014 til orientering og d. 29. november 2013 til forhandlingsoplæg. Europaudvalget har modtaget grund- og nærhedsnotat d. 18. juli 2013.



Dagsordenspunkt 4: Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 216/2008 for så vidt angår flyvepladser, lufttrafikstyring og luftfartstjenester

Side 25/67

KOM(2013) 409

1. Resumé

Kommissionen fremsatte den 11. juni 2013 den såkaldte SES II+-pakke, herunder forslag til forordning om ændring af forordning (EF) nr. 216/2008 for så vidt angår flyvepladser, lufttrafikstyring og luftfartstjenester (EASA²-forordningen). Europa-Parlamentet vedtog den 12. marts 2014 sin beslutning i 1. læsning.

Det overordnede formål med forslaget om ændring af EASA-forordningen (216/2008) er at harmonisere de eksisterende regelsæt på SES- og EASA-området og at få "ryddet op" i den overlappning, der er i reglerne.

Forslaget skal ifølge Kommission bl.a. sikre, at snitfladen mellem de lovgivningsmæssige rammer for henholdsvis SES- og EASA-regelsættet forenkles og tydeliggøres, og der sikres en klar opgavefordeling mellem Kommissionen, EASA og Eurocontrol således, at Kommissionen fokuserer på økonomisk og teknisk regulering, EASA fungerer som agentur for Kommissionen og Eurocontrol fokuserer på de operative opgaver.

Forslaget skal også sikre, at tjenesteudøvere skal efterleve EU-bestemmelserne, hvis mere end 50 pct. af den betjente trafik udføres efter de civile regler. Dette indebærer bl.a., at hvis en militær flyveplads primært betjener civil trafik (mere end 50 pct.) skal flyvepladsen, udstyr, komponenter og personale beskæftiget hermed følge de civile regler i EASA-forordningen.

En vedtagelse af forslaget har ingen lovgivningsmæssige konsekvenser, men for de militære flyvepladser, der primært betjener civil trafik, vil disse skulle følge regelsættet ovenfor i stedet for de nuværende nationale militære regler.

I gennemgangen af den seneste kompromistekst til revision af EASA-forordningen er militære operationer og flyvepladser undtaget fra anvendelsesområdet, hvilket et flertal af landene støtter.

2. Baggrund

Som en del af SESII+-pakken har Kommissionen ved KOM(2013) 409 af 11. juni 2013 fremsendt forslag til forordning (EF) nr. 216/2008 for så vidt angår flyvepladser, lufttrafikstyring og lufttrafiktjenester. Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF art. 100, stk. 2 og skal behandles efter den almindelige lovgiv-

² EASA: European Aviation Safety Agency (Det Europæiske Luftfartssikkerhedsagentur)



ningsprocedure i TEUF art. 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal. Europa-Parlamentets vedtagne tekster i 1. læsning fremgår af dokumentet P7 TA(2014)0221 af 12. marts 2014.

Kommissionen anfører følgende om baggrunden for forslaget:

Det Europæiske Luftfartssikkerhedsagentur, EASA, har siden 2002 spillet en central rolle i EU's luftfartspolitik. Organisationen har haft som mål at opnå et højt og ensartet sikkerhedsniveau, at fremme EU's traditionelle mål vedrørende lige vilkår, fri bevægelse, miljøbeskyttelse og at undgå dobbelt lovgivning, samt at fremme de internationale ICAO-regler osv.

Den oprindelige grundforordning om EASA fra 2002 er i dag afløst af forordning 216/2008, hvorved EASA's ansvarsområde blev udvidet til ud over luftdygtighed også at omfatte fælles overordnede regler for operationer af luftfartøjer (OPS), herunder tredjelandes operatører samt personcertifikater. I 2009 blev EASA's ansvarsområde udvidet yderligere, så det nu også omfatter flyvepladser og lufttrafikstyring (forordning 1108/2009).

Udviklingen af rammen for EASA, der bl.a. er fastsat i Rådets forordning 216/2008 hænger således nært sammen med udviklingen af initiativet vedrørende det fælles europæiske luftrum – Single European Sky (SES). SES-initiativet sigter mod at forbedre den overordnede effektivitet af den måde, hvorpå det europæiske luftrum organiseres og forvaltes via en reform af den branche, der udøver luftfartstjenester (Air Navigation Services, ANS). To omfattende lovpakker er indgået i udviklingen - SES I og SES II bestående af fire forordninger (549/2004, 550/2004, 551/2004 og 552/2004) tillige med et større antal gennemførelsesforordninger, herunder et omfattende projekt om modernisering af udstyr og systemer for lufttrafiktjenester under det såkaldte SESAR-projekt (Single European Sky ATM Research Programme).

Udvidelsen af EASA's ansvarsområde i 2009 til at omfatte lufttrafikstyring og luftfartstjeneste (ATM/ANS) indebærer, at forskellige elementer af tekniske bestemmelser for flyvepladser samt lufttrafikstyring og luftfartstjenester (ATM/ANS) blev omfattet af EASA's kompetencer, selvom de tilsvarende ændringer i de fire forordninger om det fælles luftrum ikke blev gennemført på samme tidspunkt. Disse opgaver er derfor både dækket af SES-regelsættet og af EASA's grundforordning (216/2008). Denne regel-overlapning var helt bevidst, fordi man i overgangsfasen ville undgå, at der opstod huller i regelsættet, og samtidig ville man sikre, at de nye EASA-baserede rammer byggede på de eksisterende SES-principper.

Det har således fra starten været meningen, at der skal "ryddes op" i denne overlapning, så regelsættene bliver mere stringente og klare, og der blev taget højde for dette i forbindelse med forordning 216/2008 ved at indføre en ny artikel 65 a.



Herudover er der på EASA-området et mere generelt misforhold mellem den lovgivningsmæssige tilgang til på den ene side lufttrafikstyring og luftfartstjenester (ATM/ANS) og på den anden side den øvrige del af luftfartsområdet (luftdygtighed, personcertificering, flyveoperationer etc.).

Generelt er tilgangen den, at alle tekniske bestemmelser koncentrerer inden for EASA's ansvarsområde, mens den økonomiske regulering varetages af Kommissionen.

På lufttrafikstyrings- og luftfartstjenesteområdet (ATM/ANS) er billedet imidlertid mere broget, fordi de tekniske bestemmelser ikke kun udarbejdes af EASA, men også af eksempelvis den europæiske organisation for luftfartens sikkerhed (Eurocontrol), og andre standardiseringsenheder.

Efter Kommissionens opfattelse vil det derfor være nyttigt at sikre en harmoniseret tilgang til dette vigtige reguleringsområde, således at alle høringer foretages med samme grundighed og alle regler følger den samme struktur og tjener samme formål, hvilket gør det lettere for dem, der skal rette sig efter reglerne. Endelig vil en sådan harmoniseret tilgang sikre, at den forestående bølge af teknologiske innovationer under SESAR-initiativet kan gennemføres på en koordineret måde i relation til det udstyr, der anvendes i luften og på jorden og procedureerne herfor.

3. Formål og indhold

Kommissionens overordnede formål med forslaget er at fjerne alle overlapninger mellem SES-forordningerne og EASA-forordningen samt at forenkle og tydeliggøre snitfladen mellem de lovgivningsmæssige rammer for henholdsvis SES og EASA regelsættet samt at sikre en klar opgavefordeling mellem Kommissionen, EASA og Eurocontrol, således at Kommissionen fokuserer på økonomisk og teknisk regulering, EASA fungerer som agentur for Kommissionen i relation til udfærdigelse af udkast til tekniske bestemmelser og tilsyn, og Eurocontrol fokuserer på operative opgaver særligt i relation til sit ansvar som udpeget netforvalter³ (Network Manager).

Hovedelementerne i forslaget er følgende:

Anvendelsesområde (artikel 1 i forordning 216/2008)

Kommissionen anfører, at selvom Unionen traditionelt har haft meget begrænsede beføjelser i relation til militære anliggender, har skillelinjen i forhold til det fælles luftrum traditionelt været følgende: Hvis en tjenesteudøver i en luft-

³ Netforvalterens vigtigste rolle er på daglig basis at forhindre flaskehalse i luftrummet og overbelastning af systemet samt at muliggøre direkte ruteføring af fly.



havn eller et en-route-center primært (dvs. mere end 50 pct.) betjener civil trafik, bør *tjenesteudøveren* overholde samme bestemmelser, som gælder for andre tjenesteudøvere.

De militære *luftrumsbrugere* har imidlertid kunnet vælge, om de ville flyve efter ICAO- og SES-bestemmelserne, eller om de ville flyve efter de regler, der gælder for militære operationer. Med denne opdeling opretholdes sikkerheden for den civile trafik, samtidig med at militæret har mulighed for at operere i henhold til de regler, der gælder for militære flyvninger.

Ændringen af EASA-forordningen i 2009 (1108/2009) resulterede i, at der ikke længere er overensstemmelse mellem SES-reglerne og EASA-reglerne, idet ændringen betød, at tjenesteudøvere og flyveledere skal certificeres efter SES-reglerne, mens dette ikke er tilfældet efter EASA-reglerne. Kommissionen anfører, at der ved det foreliggende forslag rettes op på denne uoverensstemmelse, således at der igen skabes overensstemmelse mellem anvendelsesområdet for SES-forordningerne og EASA-forordningen, og bestemmelserne anvendes efter hensigten, dvs. at tjenesteudøvere skal efterleve EU-bestemmelserne, hvis mere end 50 pct. af den betjente trafik udføres efter de civile regler.

Det fremgår ligeledes af forslaget til artikel 1, at denne skillelinje tillige foreslås udvidet til flyvepladser, udstyr, komponenter og personale, der er beskæftiget hermed, hvilket indebærer, at hvis en militær flyveplads primært betjener civil trafik (mere end 50 pct.) skal flyvepladsen mv. følge de civile regler i EASA-forordningen 216/2008.

Formål (artikel 2)

Kommissionen anfører, at det på EASA-området er EASA, der forbereder og koordinerer hele spektret af tekniske bestemmelser, hvorimod lufttrafikstyrings- og luftfartstjenesteområdet (ATM/ANS) fortsat er opdelt mellem to rammer. I forslaget til ændring af artikel 2 understreges det, at ATM/ANS bør behandles på samme måde som de andre områder. Kommissionen foreslår derfor, at EASA's formål tillige er at støtte udvikling og gennemførelse af ATM-masterplanen, og at regulere den civile luftfart på en måde, som bedst muligt fremmer dens udvikling mv.

Erklæringer (artikel 3 mf.)

Ved ændringen af EASA-forordningen i 2009 (1108/2009) blev der mulighed for, at visse flyveinformationstjenester (AFIS) i stedet for at blive certificeret kan afgive en erklæring om, at tjenesten opfylder nogle nærmere specificerede flyvesikkerhedsmæssige forhold.

Kommissionen anfører, at teksten i forordning 216/2008 er tilpasset de relevante steder for at tage højde for denne mulighed.



Definitioner (artikel 3)

Kommissionen anfører, at det på grund af de foreslåede ophævelser af de fire oprindelige SES-forordninger (549-552/2004), er nødvendigt visse steder at tilpasse og tydeliggøre definitionerne og terminologien i EASA-forordningen ("kvalificeret organ", "ATM/ANS", "ATM-masterplanen" og "almen lufttrafik").

ATM/ANS (artikel 8 b)

Kommissionen anfører, at artikel 8 b foreslås ændret for at tilpasse ordlyden til forslaget om ophævelse af forordning 552/2004 (SES) for således at sikre opretholdelsen af de eksisterende principper og begreber i forordning 552/2004.

Væsentlige krav (bilag V b)

Kommissionen anfører, at ændringen af EASA-forordningen i 2009 (1108/2009) indeholdt en utilsigtet fejl i bilag V, der førte til et uigennemførligt krav til flyveledere om at sikre hindringsfrihed for luftfartøjer, selv om disse befandt sig uden for flyvepladsens manøvreområde. Kommissionen foreslår derfor, at teksten ændres, så den igen svarer til ICAO's bestemmelser og dermed får konsistent i forhold til SES-forordningerne.

Udvidelse af EASA's beføjelser (artikel 22 a)

Kommissionen foreslår, at EASA's beføjelser udvides til at udstede certifikater til tjenesteudøvere og organisationer involveret i udformning, fremstilling og vedligeholdelse af systemer og komponenter til lufttrafikstyrings- og luftfartstjenester (ATM/ANS), hvis en medlemsstat anmoder om det. I dag har EASA alene beføjelser til at certificere paneuropæiske tjenester.

Diverse

Kommissionen foreslår endelig, at forordningen bringes i overensstemmelse med den ordning, der blev indført ved Lissabon Traktaten (artikel 290 og 291 i TEUF og forordning 182/2011) om anvendelse af gennemførelsesbestemmelser og delegerede retsakter. Ligeledes foreslås det, at EASA ændrer navn til EAA (Den Europæiske Unions Agentur for Luftfart), hvilket svarer til den standardisering, der blev vedtaget i Europa-Parlamentets og Rådets erklæring fra juli 2012 om decentrale agenturer.

Slutteligt indeholder forslaget en række mindre redaktionelle ændringer.



4. Europa-Parlamentets udtalelser

Side 30/67

Europa-Parlamentet vedtog den 12. marts 2014 sin beslutning, P7_TA(2014)0221.

Europa-Parlamentets Transportudvalg (TRAN) har behandlet sagen med David-Maria Sassoli (S&D/IT) som ordfører.

Parlamentets beslutning bærer præg af generel tilfredshed med Kommissionens forslag og indeholder fortrinsvis præciseringer og tydeliggørelser af Kommissionens forslag, herunder forslag om mere specificerede regler om administrative forskrifter for ledelsen af EASA. Endvidere foreslår Europa-Parlamentet en begrænsning i brug af delegerede retsakter til kun at vedrøre ændringer, hvilket er en væsentlig ændring i forhold Kommissionens forslag.

5. Nærhedsprincippet

Inden for civil luftfart er der allerede i dag på EU-niveau fastsat forordninger på området.

Kommissionen anfører, at forslaget harmonerer med nærhedsprincippet, idet målene ikke i tilstrækkeligt omfang vil kunne gennemføres af medlemslandene. Medlemslandenes egne tiltag vil således ikke på en og samme tid kunne sikre en optimal udbygning af kapacitet og sikkerhed i de tjenester som EU's lufttrafikstyring leverer, samtidig med at omkostningsniveauet reduceres.

SES II+ initiativerne sigter mod at opnå en ensartet implementering af EU-regelsættet på lufttrafikområdet, og dermed en konsolideret lovgivning til gavn for brugerne af luftrummet.

Forslaget om ændring af EASA-forordningen 216/2008 er således med til at sikre en sådan ensartethed i lovgivningen.

Fra dansk side er man enig i Kommissionens vurdering af, at nærhedsprincippet er overholdt, da der allerede er fællesskabsret på området, og da der er tale om en tilpasning af disse regelsæt.

6. Gældende dansk ret

Reglerne inden for civil luftfart er i dag allerede reguleret gennem EU-forordninger på området.

Reglerne for militær luftfart er i dag reguleret af national lovgivning og ifølge luftfartslovens § 154 er det forsvarsministeren, der bestemmer i hvilken udstrækning de civile bestemmelser gælder for militær luftfart og luftfartøjer. På baggrund heraf har Flyvertaktisk Kommando udstedt "FTKBST 152-1 - Bliven-



de bestemmelser for flyvning”. Bestemmelserne regulerer Forsvarets militære flyvninger og luftoperationer.

Side 31/67

7. Konsekvenser

En vedtagelse af forslaget har ingen lovgivningsmæssige konsekvenser, men for de militære flyvepladser, der primært betjener civil trafik, vil disse skulle følge de civile regler i EASA-forordningen i stedet for de nuværende nationale militære regler.

Forslaget forventes umiddelbart heller ikke at have væsentlige statsfinansielle konsekvenser, når der ses bort fra eventuelle konsekvenser af den usikkerhed, der måtte være i relation til de foreslåede ændringer for militære flyvepladser med primær civil trafik.

De statsfinansielle omkostninger der måtte være forbundet med forslaget, vil blive afholdt inden for relevante myndigheders eksisterende rammer.

Forslaget vil i den nuværende form få økonomiske konsekvenser for forsvaret. Hvis de militære flyvepladser med primær civil trafik (mere end 50 pct.) fuldt ud bliver underlagt civile krav om certificering af organisationen som helhed, herunder i relation til drift og vedligeholdelse af materiel og udstyr samt certificering af personale der beskæftiger sig hermed, vurderes dette at kræve en omfattende og bekostelig proces at gennemføre, bl.a. fordi dele af det militære udstyr ikke findes i civilt regi.

Endvidere vurderes der at være behov for anskaffelse af yderligere materiel og udstyr ligesom det i forhold til visse typer udstyr og standarder vil være nødvendigt at have både en militært- og en civilt certificeret udgave af udstyret mv.

Eksempelvis opfylder det militære navigationsudstyr de militære standarder, der er forskellige fra de civile, og der er tillige forskellige standarder for certificering af instrumentlandingsystemer.

Udgangspunktet for al civil flyvning er imidlertid, at det udstyr og de anlæg som brugerne (luftfartsselskaberne) benytter sig af - herunder det udstyr, der i givet fald vil skulle anskaffes – i sidste ende vil skulle afholdes af den civile luftfart gennem brugerbetaling. Dette gælder også investeringer og driftsudgifter forbundet hermed. Forslaget vil dermed i den udformning, der er foreslået af Kommissionen medføre isolerede økonomiske konsekvenser for den civile luftfart.

Det bemærkes, at disse omkostninger kun vil blive aktuelle, hvis en militær flyveplads, som i dag har overvejende civil beflyvning (mere end 50 pct.) fortsat ønsker at opretholde en civil beflyvning på mere end 50 pct. Alternativt vil en militær flyveplads kunne vælge helt at stoppe med civil beflyvning eller at reducere den til 50 pct. eller mindre.



I Danmark er der én militær flyveplads med overvejende civil trafik, Flyvestation Aalborg.

Af formandskabets seneste kompromistekst fremgår det dog, at militære operationer og flyvepladser er undtaget fra anvendelsesområdet.

Forslaget medfører ikke i sig selv administrative konsekvenser for erhvervslivet, men da der bl.a. er tale om en harmonisering af de forskellige regelsæt og om at effektivisere, simplificere og undgå regeloverlapping vurderes dette at kunne have en positiv afledet effekt for brugerne.

8. Høring

Forslaget er den 12. juni 2013 sendt i høring i EU-specialudvalget for transport og til andre relevante høringsparter med frist den 10. juli 2013.

Der er modtaget følgende høringsvar:

Brancheforeningen Dansk Luftfart (BDL):

BDL takker for det fremsendte materiale, der omhandler Kommissionens forslag til ændringer i EASA grundforordningen.

Forslaget har til formål, som led i SES II+ initiativet, at fjerne overlapninger mellem SES- og EASA-forordningerne samt tydeliggøre lovgrundlaget, således at der sikres klar opgavefordeling mellem Kommissionen, EASA og Eurocontrol, hvor Kommissionen har ansvar for økonomisk og teknisk regulering, EASA for formulering af tekniske forskrifter og tilsyn, mens Eurocontrol fokuserer på operative opgaver i relation til netforvaltningen.

BDL kan tilslutte sig forslaget. Der er et påtrængende behov for at accelerere implementeringen af SES, der indeholder store fordele for miljø og effektivitet, men som for længe er blevet bremset af snævre nationale hensyn. Det foreliggende forslag vil medvirke til en styrkelse af det lovmæssige grundlag for at gennemføre SES, og bør derfor støttes.

Naviair:

Naviair har for så vidt angår forslaget til ændring af EASA-forordningen - (EF) nr. 216/2008 anført følgende:

Naviair har ingen væsentlige bemærkninger til dette forslag.

Vi konstaterer, at forslaget bl.a. indeholder rammen for udviklingen for det europæiske luftfartssikkerhedsagentur (EASA). Vi konstaterer endvidere, at forslaget udspringer af en bestemmelse i den seneste version af forordningen, som pålægger Kommissionen at foreslå ændringer til SES-lovgivningens 4



grundforordninger, 1. Rammeforordningen, 2. Luftrumsforordningen, 3. Luftfartstjenesteforordningen og 4. Interoperabilitetsforordningen.

Vi er tilfredse med, at Kommissionen nu har opfyldt dette pålæg. Det er både hensigtsmæssigt og nødvendigt at få fjernet alle overlapninger mellem forordningen om det fælles luftrum på den ene side og EASA-forordningerne på den anden side samt at få forenklet og tydeliggjort grænsen mellem EASA og SES-lovgivningen.

Organisationer der ikke har haft bemærkninger til forslaget: Erhvervsflyvernes sammenslutning.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Visse større lande har forud for fremsættelsen givet udtryk for, at fokus bør være på fortsat implementering af eksisterende SES-lovgivning (SESII-pakken fra 2009) fremfor vedtagelse af nye regler på området.

Forslaget har været behandlet på to møder i Rådets arbejdsgruppe i efteråret 2014, hvor der har været korte drøftelser primært af teknisk karakter.

En række større lande mener, det er for tidligt at begynde behandlingen af forslaget, navnlig i lyset af at forordningen skal evalueres i foråret 2015.

Særligt for så vidt angår de militære flyvepladser med overvejende civil beflyvning (mere end 50 pct.) blev dette spørgsmål behandlet på et af møderne, hvor flere lande, herunder flere større EU-medlemslande, gav udtryk for, at de militære flyvepladser skal være reguleret af nationale regler, og at skal være op til medlemslandene selv at beslutte om og i hvilket omfang, de civile regler skal gælde for disse flyvepladser.

Af formandskabets seneste kompromistekst fremgår det, at militære operationer og flyvepladser er undtaget fra anvendelsesområdet.

10. Regeringens generelle holdning

Fra dansk side er man generelt positiv indstillet over for forslaget, og har principielt ingen indvendinger mod at EASA-forordningen (216/2008) ændres for at tilpasse denne med ændringerne til de foreslåede SES-forordninger om det fælles europæiske luftrum.

Regeringen er således generelt positiv over for Kommissionens ambitioner om at skabe størst mulig enkelthed og gennemsigtighed i fordelingen af opgaverne mellem de forskellige europæiske institutioner (Kommissionen, EASA og Eurocontrol).

Regeringen er endvidere enig i Kommissionens ambitioner om at effektivisere, simplificere og undgå overlappning i regelsættene.



Regeringen kan tilslutte sig Kommissionens overordnede principper om, at civil trafik skal reguleres af de civile luftfartsregler.

Side 34/67

Med hensyn til de foreslåede ændringer for militære flyvepladser, der primært betjener civil trafik (mere end 50 pct.), er det dog regeringens generelle holdning, at dette som i dag skal forblive et nationalt anliggende, og at det skal være op til medlemslandene selv at beslutte om og i hvilket omfang de civile regler skal gælde for disse flyvepladser.

Uanset hvor stor en andel af trafikken den civile luftfart måtte udgøre af de samlede operationer på en militær flyveplads, er det uomtvisteligt, at de militære flyvepladser er anlagt af militære hensyn.

De militære flyvepladser er således etableret for at understøtte de militære operationer og træning, og dermed betjening af de militære luftfartøjer. Hvis sådanne militære flyvepladser fuldt ud skulle være omfattet af de civile regler, ville dette bl.a. betyde, at organisationen vil skulle certificeres i sin helhed, herunder i relation til drift og vedligeholdelse af materiel og udstyr samt certificering af det personale, der beskæftiger sig hermed. Dette vurderes at indebære en omfattende og bekostelig proces, uden at dette i øvrigt vil forbedre de militære flyvepladser, hvis primære formål og funktion som anført er varetagelse af militære og forsvarsmæssige hensyn.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslaget er forelagt Folketingets Europaudvalg den 29. november 2013 til forhandlingsoplæg. Europaudvalget har modtaget grund- og nærhedsnotat den 18. juli 2013.



Dagsordenspunkt 5: 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

KOM(2013) 29

1. Resumé

Kommissionen fremsatte den 30. januar 2013 sine forslag i fjerde jernbanel-pakke, 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 jernbaneområde (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.

Forslaget var på dagsordenen til rådsmødet den 8. oktober 2014, i form af en orienterende debat om den politiske del af fjerde jernbanel-pakke. Det ventes, at formandskabet på rådsmødet den 3. december vil forsøge at opnå enten generel indstilling på forslaget eller enighed om såkaldte strategiske guidelines om den politiske del af fjerde jernbanel-pakke.



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. jernbanelovpakke. 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 2014 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 "jernbanelove", 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 beskeden.

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.

⁴ "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

Side 37/67

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 38/67

Kommissionen vil med forslaget endvidere styrke koordinationen mellem infrastrukturforvalterne og jernbaneoperatørerne for bedre at imødekomme markedets behovene 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.

Side 41/67

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



organisierungsstruktur 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

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 ressourcetilførsel 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 45/67

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

Formandskabet indledte behandlingen af forslaget i juli 2014.

En lang række medlemslande har givet udtryk for problempunkter, og fremført argumenter for at landene i højere grad selv skal kunne organisere jernbanetransportområdet. En række lande har i den sammenhæng henvist til nærhedsprincippet.

Flere landene har ligeledes problematiseret Kommissionens konsekvensanalyse, for så vidt angår vurdering af behovet for fuld institutionel adskillelse mellem infrastrukturforvalteren og jernbaneoperatøren.

For flere lande er det desuden uklart, om man falder ind under en institutionel adskilt struktur eller en vertikalt adskilt struktur.

Danmark har i arbejdsgruppen fremført sit synspunkt om, at det skal være muligt for det samme ministerium eller anden offentlig myndighed, at bevare ejerskab eller kontrol over både infrastrukturforvalter og jernbaneoperatør. Et par lande har støttet dette synspunkt.

På rådsmødet den 8. oktober 2014 udtrykte mange lande støtte for markedsåbning, men pegede også på udfordringer med cherry picking, og at markederne geografisk og befolkningsmæssigt er meget forskellige. Et par lande pegede på, at det vil være nødvendigt med god forberedelse og en gradvis overgang. Enkelte lande fandt desuden, at det er vanskeligt at splitte den politiske del op og kun forhandle markedsåbningsdirektivet.

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 transportpolitisk 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 og den 3. oktober 2014.



Dagsordenspunkt 6: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 1192/69 om fælles regler for normaliseringen af jernbanevirksomhedernes regnskaber

KOM(2013) 26

1. Resumé

Kommissionen fremsatte den 30. januar 2013 sine forslag i fjerde jernbanepakke, herunder forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 1192/69 om fælles regler for normaliseringen af jernbanevirksomheders regnskaber.

Kommissionen foreslår at ophæve forordning nr. 1192/69/EØF, idet forordningen vurderes forældet og uforenelig med gældende EU-retsakter.

Forordningen tillader medlemsstaterne at kompensere 36 specificerede jernbanevirksomheder, herunder DSB, for betaling af forpligtelser, som virksomheder inden for andre transportformer ikke skal afholde, f.eks. særlige familiehjælper og pension, uden at det er i strid med reglerne om statsstøtte.

Kommissionen vurderer, at forordningen er forældet og uforenelig med gældende EU-ret.

Det italienske formandskab har indikeret, at forordning vedr. ophævelse om fælles regler for normaliseringen af jernbanevirksomhedernes regnskaber forventes at blive behandlet på rådsmødet den 3. december 2014.

Forordningen gælder direkte, men anvendes p.t. ikke i Danmark.

2. Baggrund

Som en del af 4. jernbanepakke har Kommissionen ved KOM-nr. (2013)26 af 30. januar 2013 fremsendt forslag om Europa-Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 1192/69 om fælles regler for normaliseringen af jernbanevirksomheders regnskaber. Forslaget er oversendt til Rådet den 4. februar 2013 i dansk sprogversion. Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 91 og 109 og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294.

Baggrunden for Kommissionens forslag om at ophæve forordningen er, at Kommissionen vurderer, at den er forældet og uforenelig med gældende EU-ret.



3. Formål og indhold

Side 50/67

Formålet med Kommissionens forslag om at ophæve forordningen, er at fjerne uoverensstemmelser i EU's retsorden og bidrage til forenklingen ved at fjerne en retsakt, der er blevet forældet.

Forordningen, der foreslås ophævet, tillader medlemsstaterne at kompensere 36 specificerede jernbanevirksomheder, herunder DSB, for betaling af forpligtelser, som virksomheder inden for andre transportformer ikke skal afholde, f.eks. særlige familieydelse og pension.

Forordningen medfører, at når reglerne for normalisering anvendes korrekt, anses en sådan statsstøtte for at være forenelig med det indre marked, og medlemsstaterne er fritaget for pligten til at anmelde statsstøtte, selv om de har pligt til at offentliggøre deres afgørelser om kompensation. På nuværende tidspunkt benytter alene et fåtal af medlemsstaterne forordningen som grundlag for at betale kompensation.

Forordningen hænger ifølge Kommissionen ikke sammen med og er uforenelig med de gældende lovforanstaltninger af en række årsager.

Blandt andet skal jernbanevirksomheder drives efter de principper, som gælder for kommercielle virksomheder. Derfor kan ingen statslig kompensation for forsikringer, pensioner eller andre driftsudgifter tillades (undtagen som kompensation for varetagelse af offentlig tjeneste). Dette princip er ikke alene fastsat i henhold til traktatens statsstøtteregler, men er mere specifikt fastsat i retningslinjerne for statsstøtte til jernbaneselskaber (2008/C 184/07).

Hertil kommer, at listen over specificerede jernbanevirksomheder, som er berettigede til kompensation efter forordningen, og forordningens klassificering af kompensationsformer, der kan udbetales til jernbanevirksomheder, forudsætter, at infrastrukturforvaltningen er integreret i jernbanevirksomheders aktiviteter, hvilket er i strid med principperne om adskillelse af væsentlige funktioner og adskillelse af regnskaberne.

Endelig er kun 36 jernbanevirksomheder ifølge forordningen berettiget til kompensation. Forordningen kan have haft sin berettigelse, da etablerede jernbanevirksomheder udelukkende konkurrerede med andre transportformer og ikke med andre jernbanevirksomheder, men i det liberaliserede marked, hvor jernbanevirksomheder konkurrerer direkte med de traditionelle monopoler, er det u hensigtsmæssigt at forskelsbehandle mellem forskellige virksomheder. Hvis de finansielle vilkår (som følge af forordningen) afviger mellem jernbaneselskaberne indbyrdes, sikres nytilkomne ikke ikke-diskriminerende adgangsbetingelser. F.eks. kan nytilkomne virksomheder få vanskeligt ved at tiltrække personale fra etablerede jernbanevirksomheder, fordi sidstnævnte muligvis kan tilbyde mere favorable pensionsvilkår ved hjælp af subsidier, der er modtaget i medfør af forordningen.



Betaling af kompensation i henhold til forordningens kategori IV (udgifter til anlæg, hvor bane krydser vej) er udgifter i relation til en infrastrukturforvalters funktioner, som i henhold til artikel 8 i direktiv 2012/34/EU kan opnå statslig finansiering. Forordningens kategori IV er dermed overflødig, idet kompensation af udgifter efter forordningens kategori IV er forenelig med den eksisterende lovgivning.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

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

Af førstebehandlingen fremgår det, at Europa-Parlamentet ønsker at fristen for gennemførelsen af direktiv 2012/34/EU i national ret skal ske den 16. juni 2015.

Endvidere ønsker Europa-Parlamentet, at forordningen først træder i kraft to år efter offentliggørelsen i Den Europæiske Unions Tidende mod Kommissionens forslag om at forordningen træder i kraft dagen efter offentliggørelsen i Den Europæiske Unions Tidende.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant, da der er tale om ophævelse af en forordning.

6. Gældende dansk ret

Forordningen gælder direkte, men anvendes ikke p.t. i Danmark.

7. Konsekvenser

En ophævelse af forordningen vurderes ikke at medføre statsfinansielle konsekvenser, da forordningen ikke anvendes p.t. i Danmark.

DSB har endnu ikke gjort brug af de muligheder, som forordningen giver, og har endvidere oplyst, at de ikke forventer at bruge den i fremtiden. Der nyanføres ikke længere medarbejdere som tjenestemænd i DSB, men DSB har af historiske årsager en betydelig andel tjenestemandsansatte medarbejdere, hvis pensionsvilkår er økonomisk mere byrdefulde for virksomheden end overenskomstansatte medarbejdere.

Evt. merudgifter afholdes inden for den eksisterende ramme.

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.

Side 52/67

DSB har oplyst, at man ikke umiddelbart har nogle kommentarer hertil.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er ikke kendskab til andre landes holdninger til forslaget.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen er generelt positiv over for regelforenklingsinitiativer. Det er regeringens holdning, at forordningen bør ophæves på sigt, men med en rimelig frist for virkningen af ophævelsen, således at DSB's historisk betingede merudgifter til tjenestemandspensioner om nødvendigt kan håndteres i denne forbindelse, såfremt DSB vil gøre brug af de muligheder, som forordningen giver.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Kommissionens forslag til ophævelse af forordning nr. 1192/69/EØF er ikke tidligere forelagt for Folketingets Europaudvalg. 4. jernbanepakke har tidligere været nævnt til orientering den 1. marts 2013 i forbindelse med rådsmøde (TTE) den 11. marts 2013. Notat blev fremsendt den 14. februar 2013. Europaudvalget har modtaget grund- og nærhedsnotat den 4. marts 2013.



Dagsordenspunkt 7: 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 53/67

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.

Det italienske formandskab har sat PSO-forslaget på dagsorden for rådsmødet den 3. december 2014 med henblik på fremskridtsrapport.

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 europæiske 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 tildele 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.

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.

Side 55/67

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 mel-



lem bustrafik og skinnébåret trafik, og give mulighed for at kontrollere og vurdere det offentlige transportnets effektivitet, kvalitet og finansiering.

Side 56/67

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 trafikselskaberne.

| Eventuelle merudgifter ifbm. forslaget afholdes inden for eksisterende ramme.



8. Høring

Side 58/67

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 forslagets 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 EU-plan i forslagets 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 forslagets 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 volumet henviser til antal passagerkilometer, vil S-banen 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 kon-



trakttildeling, 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 forslagets 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 forslagets 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.

Side 62/67

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 nettonutidsværdi 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 kontraktbævere, 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 afgørende 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. jernbaneløst, 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 udbudsprocedurerne. 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 procedurerne 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 65/67

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

Forslaget blev præsenteret i landtransportarbejdsgruppen den 23. juli 2014.

Kommissionen præsenterede forslaget med en konstruktiv tilgang og udtrykte villighed til at indføre større fleksibilitet for at imødesee medlemsstaternes individuelle forskelle, bl.a. hvad angår undtagelser, hvor direkte tildeling af udbud kan accepteres. En lang række lande kvitterede for denne imødekommenhed fra Kommissionens side.

Den politiske del af fjerde jernbanepakke, herunder PSO-forslaget, blev behandlet på rådsmødet den 8. oktober 2014 som en del af en orienterende debat.

Samlet set tegner der sig på nuværende tidspunkt ikke et entydigt billede af rådets position. Det vurderes dog sandsynligt, at Kommissionens forslag om obligatorisk udbud ikke afvises, om end der knytter sig nogen usikkerhed til et par af de større landes position. Der lægges fra en lang række landes side vægt på tilstrækkeligt tid i form af overgangsordninger, og at forskellige former for trafik undtages for udbud.

Formandskabet har oplyst, at man sigter efter at sætte forslaget på dagsorden med henblik på fremskridtsrapport på rådsmødet den 3. december 2014.



10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Side 66/67

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.

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 regeringen særligt opmærksom på overgangsperioder, der giver tilstrækkelig tid til omstilling samt 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 forelæggelser for Europaudvalget

Side 67/67

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