



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 6.2.2008
KOM(2008) 54 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-
PARLAMENTET**

Flerårige kontrakter om jernbaneinfrastrukturens kvalitet

{SEC(2008)131}
{SEC(2008)132}
{SEC(2008)133}

DA

DA

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

Flerårige kontrakter om jernbaneinfrastrukturens kvalitet

1. GENEREL BAGGRUND

1.1. Jernbaneinfrastrukturen finansiering

Det Europæiske Fællesskabs transportpolitik sigter mod at udvikle og optimere transportinfrastrukturen og sikre, at denne forvaltes forsvarligt med hensyn til kvalitet, pålidelighed, fleksibilitet og kundeorientering. Det mål kræver, at der findes passende finansieringskilder. Seks år efter vedtagelsen af lovpakken om jernbaneinfrastruktur¹ er der stadig usikkerhed om, hvordan den eksisterende jernbaneinfrastruktur finansieres bæredygtigt, hvordan infrastrukturydelsernes kvalitet sikres, og hvordan man får infrastrukturforvalterne til at yde bedre præstationer. Det er et af resultaterne af de omfattende interessenthøringer, der blev gennemført mellem maj 2006 og september 2007².

Sigtet med denne meddelelse er at skitsere de foranstaltninger, som medlemsstaterne og infrastrukturforvalterne bør træffe for at kombinere den økonomiske balance med et hensigtsmæssigt niveau af baneinfrastrukturydelser. Kommissionen henstiller, at disse foranstaltninger iværksættes ensartet og i fuldt omfang i EU, men vil overveje, om den skal foreslå bindende retsforordninger for at sikre, at banetransportmarkedet i EU fuldt ud afspejler medlemsstaternes forpligtelse til at udvikle jernbaneinfrastrukturen.

1.2. Den strategiske referenceramme for udviklingen af baneinfrastrukturen

En afgørende forudsætning for et marked med konkurrence om at betjene transportbrugerne med togtrafik er, at der står jernbaneinfrastruktur til rådighed. Hvad angår udviklingen af infrastrukturen er der to hovedaktører: medlemsstaterne - og det vil i de fleste tilfælde sige de nationale regeringer, der ejer infrastrukturen - og infrastrukturforvalterne. Disse aktører skal på hver deres område, som fastlagt i jernbanelovgivningen, træffe afgørelser om omfanget og arten af infrastrukturudviklingen og om de dertil nødvendige økonomiske ressourcer inden for en sammenhængende strategi.

Den første forudsætning er her en sammenhængende trafikpolitisk strategi. Staten bør som led i sin trafikpolitik træffe afgørelse om de langsigtede infrastrukturbehov for alle trafikformer med udgangspunkt i brugernes fremtidige behov. Dette bør tilvejebringe de nødvendige parametre for afgørelser om, hvad der er det bedste niveau for infrastrukturens kvalitet og for omfanget af banenettet. Det kan betyde, at nogle strækninger må skæres bort, når der ikke

¹ Direktiv 2001/12/EF, 2001/13/EF og 2001/14/EF kaldes under ét for "infrastrukturpakken".

² Der fandt høringer sted i form af et interessentseminar i maj 2006, to interessenthøringer som led i undersøgelser, Kommissionen iværksatte i 2006 og 2007, og en offentlig høring, der sluttede i september 2007.

med rimelighed kan forventes nogen efterspørgsel, og at andre må have øget deres kapacitet for at kunne imødekomme den voksende efterspørgsel³.

1.3. Den offentlige støttes omfang

For 2006 har EU's medlemsstater indberettet udgifter til vedligeholdelse⁴ og ny jernbaneinfrastruktur på 13,9 mia. EUR, herunder ikke medregnet midler fra offentlig-private partnerskaber (se bilag 1 og 2). Lægger man hertil indtægterne fra brugerafgifterne, beløber vedligeholdelsen af jernbanenettet sig til ca. 35 mia. EUR om året. Indtægterne fra brugerafgifterne dækker kun mellem 30 og 50 %, dog med ekstreme tilfælde hvor de dækker 10 og 100 %.

EU's bidrager sigter hovedsaglig mod at medfinansiere transportinfrastruktur i medfør af TEN-budgettet og dele af Samhørighedsfonden og Regionalfonden. Disse bidrag går til anlæg og modernisering af infrastrukturen på det transeuropæiske jernbanenet og omfatter kun en lille del af nettet.

I Fællesskabets lovgivning er det hovedreglen, at infrastrukturafgiften opkræves som omkostningen ved at drive et ekstra tog, mens fuld dækning for omkostningerne er undtagelsen og kun tilladt på visse betingelser⁵. I mange tilfælde er det først og fremmest medlemsstaterne, der sikrer infrastrukturforvalternes økonomiske stabilitet. Infrastrukturforvalterne skal dække en stor del af vedligeholdelsesudgifterne af egne indtægter eller med statstilskud. Det rejser spørgsmålet om forholdet mellem staten og infrastrukturforvalterne, for så vidt angår sådanne tilskud.

2. STATUS FOR GENNEMFØRELSEN

2.1. Lovgrundlaget i EU

Ifølge EU's forskrifter skal der være incitamenter til at reducere omkostningerne ved at stille infrastruktur til rådighed og dermed afgifterne for at benytte den. Omkostningerne skal reduceres under behørig hensyntagen til sikkerheden og til, at infrastrukturydelserne skal opretholdes og forbedres. Fællesskabet har opstillet detaljerede krav til sikkerhedsledelse og indberetning af ulykker (ulykkesdata), men sådanne forpligtelser er endnu ikke fastsat på fællesskabsniveau for så vidt angår overvågning af infrastrukturydelserne.

Medlemsstaterne kan vælge, om de vil opfylde denne forpligtelse ved hjælp af reguleringsmæssige forskrifter og/eller kontraktlige aftaler, også kaldet flerårige kontrakter⁶. Sådanne aftaler indgås for mindst tre år, dvs. længere end den traditionelle etårige budgetlægning. Aftalevilkår og betalingsstruktur skal fastlægges på forhånd for hele kontraktperioden.

I nogle europæiske lande har infrastrukturforvalterne indhøstet værdifulde erfaringer med brugen af flerårige kontrakter. Kommissionen mener, det ville være nyttigt, hvis denne fremgangsmåde vandt større udbredelse på grundlag af den nuværende bedste praksis. Den har derfor opfordret medlemsstaterne til også fremover at regulere deres forhold til infrastrukt-

³ F.eks. vedtager den nederlandske regering sin årlige infrastrukturplan på grundlag af en landsdækkende tiårig trafikplan, der omfatter alle transportformer.

⁴ Dette udtryk omfatter også opgradering af baneinfrastruktur.

⁵ Direktiv 2001/14/EF, artikel 7, stk. 8.

⁶ Direktiv 2001/14, artikel 6, særlig stk. 2, 3 og 4.

turforvalterne i aftalemæssige kontrakter om, hvordan vedligeholdelsen og moderniseringen af jernbaneinfrastrukturen skal finansieres. Sådanne rammer er også de mest passende for et præstationsbaseret system⁷.

2.2. Andre bindende forskrifter

Bortset fra ovennævnte regler, som direkte henviser til de flerårige kontrakter, indeholder EU's jernbanedirektiver andre bestemmelser, der kan være nyttige for gennemførelsen:

- Medlemsstaterne skal træffe de nødvendige foranstaltninger for at udvikle deres nationale jernbaneinfrastruktur⁸. De kan bevilge infrastrukturforvalteren de økonomiske midler, der er forenelige med dennes opgaver, størrelse og finansielle behov, navnlig for at dække nyinvesteringer⁹. Infrastrukturforvalterne bør udarbejde en virksomhedsplan for at sikre økonomisk balance og sørger for, at midlerne svarer til målsætningerne¹⁰.
- Medlemsstaterne skal sikre, at infrastrukturforvalternes udgifter og indtægter balancerer over en rimelig tidsperiode. Dette indbefatter alle aktiviteter, også selvom de ikke direkte har at gøre med forvaltning af infrastrukturen.

Derudover findes der særlige bestemmelser om, hvornår staten kan yde økonomiske tilskud, og om gennemskueligheden af sådanne tilskud, idet der er taget hensyn til kravet om ledelsesmæssig uafhængighed for infrastrukturforvalteren og til den økonomiske karakter af dennes aktiviteter:

- EF-retten forbyder overførsel af offentlige midler mellem infrastrukturforvaltere og jernbanevirksomheder.
- Der er pligt til at føre og offentliggøre særskilte driftsregnskaber for infrastrukturforvaltningen.
- Infrastrukturforvalterne i EU skal indrette deres prissystem for brug af infrastrukturen med et præstationsafhængigt element.
- Endelig skal jeg statsstøttere reglerne overholdes¹¹.

2.3. Status for brugen af flerårige kontrakter

Der er stor forskel på medlemsstaternes brug af flerårige kontrakter (se bilag 4). Omkring halvdelen bruger dem ikke og har ingen planer om at bruge dem. Nogle medlemsstater yder ingen finansiering til vedligeholdelse af jernbaneinfrastruktur overhovedet, andre er i færd med at forhandle kontrakter for første gang, og nogle forbereder sig på at forlænge dem for endnu en flerårig periode. Samtidig har et stigende antal medlemsstater planer om at indføre dem, efter at de har indrettet reglerne efter den første jernbanepakke.

⁷ Se Kommissionens meddelelse, KOM(2006)189 endelig af 3. maj 2006 om gennemførelsen af den første jernbanepakke, konklusioner, side 10.

⁸ Se direktiv 91/440/EF, artikel 7, stk. 1.

⁹ Se direktiv 91/440/EØF, artikel 7, stk. 3.

¹⁰ Se direktiv 91/440/EØF, artikel 7, stk. 4.

¹¹ Kommissionen overvejer om der er behov for særlige retningslinjer for statsstøtte til jernbanesektoren, bl.a. om overførsler til jernbaneinfrastruktur.

Infrastrukturforvalterne i Belgien, Bulgarien, Estland, Irland, Frankrig, Italien, Letland, Østrig, Rumænien, og Det Forenede Kongerige har indgået flerårige kontrakter med deres regeringer. Nogle regeringer er i færd med at forny kontrakterne, f.eks. Det Forenede Kongerige, mens andre er ved at forberede kontrakter for første gang, f.eks. Tyskland. I Bulgarien, Irland, Ungarn, Nederlandene, Østrig, Slovakiet og Det Forenede Kongerige afhænger betalingerne for udbuddet af infrastruktur allerede af kvalitetskriterier¹².

3. STORE KONTRASTER HVAD ANGÅR FINANSIERING AF VEDLIGEHOLDELSE

Jernbanernes konkurrenceevne er stærkt afhængig af, i hvilket omfang der reelt er infrastruktur til rådighed, og hvilken kvalitet den har. Men vedligeholdelsen af infrastrukturen får ikke altid den opmærksomhed og de finansieringsmidler, som jernbanevirksomhederne forventer, hvis de skal kunne konkurrere med andre transportformer.

Næsten en tredjedel af infrastrukturforvalterne siger, at de ikke har midler nok til at vedligeholde deres net¹³. Der er kolossale forskelle i udgifterne til vedligeholdelse per kilometer spor i forskellige medlemsstater¹⁴, en forskel på helt op til 30 gange. I nogle medlemsstater fik infrastrukturforvalterne ingen midler fra staten til infrastrukturen mellem 2003 og 2006, trods deres omfattende banenet. De medlemsstater, der tilsluttede sig i EU i 2004, brugte det år 280 mio. EUR på infrastrukturudvikling, hvad der skal sammenlignes med over 13 mia. EUR i EU 15 (se bilag 1).

Denne forskel tyder på, at nogle af banenettene er ved at opbygge vedligeholdelseefterslæb, som infrastrukturforvalterne ikke er i stand til at finansiere.

Til illustration anføres herunder tal, der viser udviklingen for egenkapital og gæld for de større europæiske jernbaneforetagender (både infrastrukturforvaltere og jernbanevirksomheder) mellem 1995 og 2004. Jernbanernes egenkapital er faldet støt, mens deres gæld er mangedoblet. Andre faktorer end infrastrukturvedligeholdelse bidrager hertil, f.eks. mangel på kompensation for pligt til offentlig service, men resultatet i form af manglende økonomisk stabilitet er det samme.

I 2006 varierede udgifterne til vedligeholdelse per kilometer spor fra så lidt som 220 EUR i Slovakiet og 16.000 EUR i Polen til 160.000 EUR i Tyskland og 360.000 EUR i Det Forenede Kongerige¹⁵. Dette gevaldige misforhold, som langt overgår forskellene i omkostningsniveau, kan betyde, at vedligeholdelsen i nogle tilfælde ikke er holdbar, mens **infrastrukturforvalterne i andre tilfælde måske ikke har udnyttet potentialerne for omkostningsreduktioner på samme måde overalt i Europa.**

Det er lykkedes jernbanesektoren at forbedre sine sikkerhedspræstationer, også selvom udgangspunktet var højt. Det samme er dog ikke altid tilfældet for infrastrukturens kvalitet. Når indtægterne ikke er tilstrækkelige til at vedligeholde store, ofte for store, net, falder infra-

¹² Kilde: Community of European Railways and Infrastructure Managers, CER, 2006. Schweiz er ved at forny sin flerårige kontrakt, hvorefter betalingerne afhænger af infrastrukturens kvalitet.

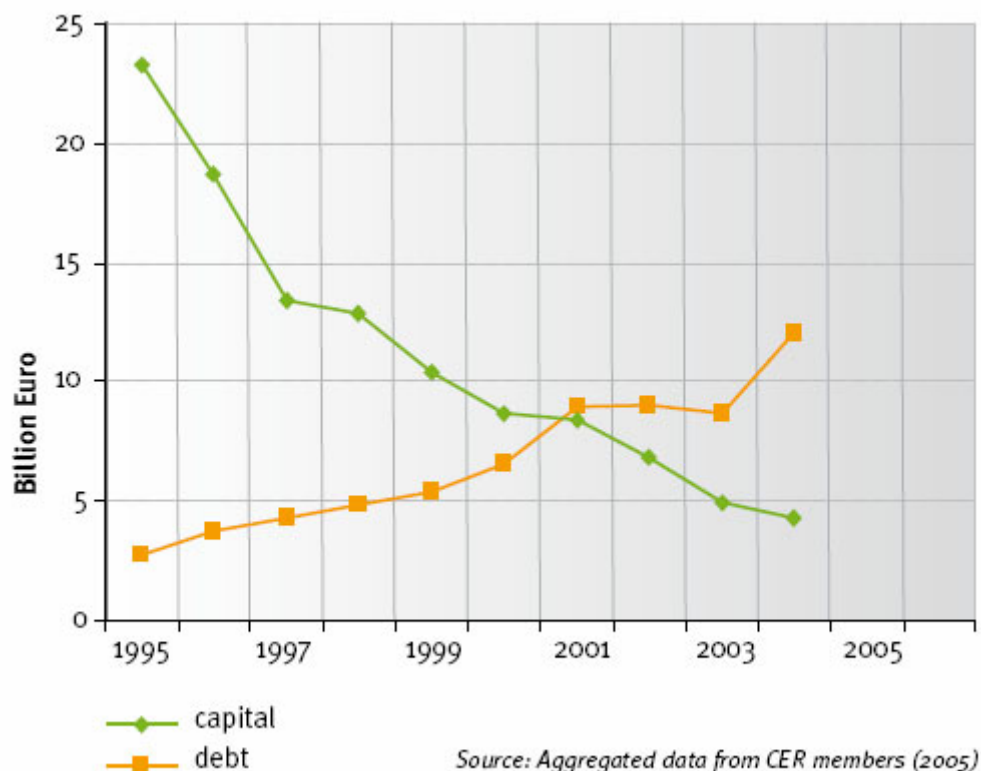
¹³ En undersøgelse med titlen 'Guidelines for sustainable partnerships in railway maintenance' udført af Ecorys i 2006 har vist, at 31 % ikke har et budget, der er stort nok. De infrastrukturforvaltere, hvis budget er for lille, har gennemsnitlige underskud på mellem 10 og 89 % af de samlede omkostninger.

¹⁴ Se tabel i bilag 2.

¹⁵ Se bilag 2 til arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene.

strukturens kvalitet. Uden veldefinerede og offentligt tilgængelige (fælles) præstationsindikatorer, er det ikke altid let at blive opmærksom på forringet infrastrukturkvalitet. Først efter en lang periode, når hastighedsgrænserne har været sat ned af sikkerhedshensyn, bliver problemets sande omfang synligt.

Case-undersøgelsen, der præsenteres i bilag 6, viser, hvordan mangelfuld infrastruktur har ført til faldende kvalitet i transportydelse, så kunderne har valgt vej- i stedet for banetransport. Det sætter gang i en ond cirkel, fordi infrastrukturforvalterne mister indtægter, som så ikke længere er til rådighed til vedligeholdelse. Tilsvarende problemer opstår, hvor pligt til offentlig service inden for persontransport med jernbane ikke udløser behørig kompensation.



Figur: Kapital og gæld hos jernbanerne i de øst- og centraleuropæiske lande.

4. DE FLERÅRIGE KONTRAKTERS ROLLE

Flerårige kontrakter er en langsigtet finansieringsordning for vedligeholdelse af infrastruktur. Bilag 3 indeholder en oversigt over hovedelementerne i en flerårig kontrakt og viser, hvilke fordele der kan være ved en sådan aftale, hvis den forberedes og forhandles omhyggeligt.

4.1. En langsigtet ramme for finansieringen vedligeholdelse

Den dominerende strategi for vedligeholdelse af jernbanerne har i mange år været, at det eksisterende net skal holdes i stand efter ingeniørmæssige kriterier og med faste intervaller for fornyelsen. Det, der er behov for, er imidlertid, at jernbaneinfrastrukturen kan foregribe fremtidens mønstre i transportefterspørgslen og således medføre stigende trafik og stigende indtægter fra brugerafgifter. Flerårige kontrakter bør tvinge begge parter til at anlægge et

langsigtet perspektiv og udarbejde vedligeholdelses planer på grundlag af infrastrukturforvalterens virksomhedsplan og dermed på grundlag af den fremtidige efterspørgsel efter ydelser. Interessentseminaret konkluderede, at flerårige kontrakter også giver et bedre videngrundlag for afvejningen af skatteydernes og brugernes interesser, af vedligeholdelse over for nettets kvalitet og af kortsigtet vedligeholdelse over for fornyelse.

4.2. Supplement til afgiftssystemet

I en situation hvor de fleste infrastrukturforvaltere er ude af stand til at afholde de fulde vedligeholdelsesudgifter af brugerafgifterne, vil overførsler på grundlag af flerårige kontrakter supplere brugerafgifterne, således at den nødvendige finansielle stabilitet opnås. En flerårig kontrakt skal således være forenelig med rammebestemmelserne for afgifter, som skal opfylde de gældende afgiftsregler¹⁶, uden at dette foregriber infrastrukturforvalterens ret til at fastsætte afgifterne¹⁷.

4.3. Effektiv kontrol med omkostningerne

Mere langsigtet planlægning kan reducere enhedsomkostningerne ved vedligeholdelse og fornyelse af banenettet, fordi vedligeholdelsesudstyret og personalet tilpasses bedre til typen og omfanget af det påtænkte arbejde, og fordi behovet for at ændre planer med kort varsel bliver mindre. Det gælder både for arbejder der udføres af virksomheden selv og for vedligeholdelse, der foretages af underleverandører.

Årlige budgetbevillinger skal bruges inden årets udgang, selvom det ville være mere omkostningseffektivt at udsætte arbejdet, og omvendt. Ved at gå over fra årlige til flerårige bevillinger kan infrastrukturforvalteren udnytte midlerne mere fleksibelt, og det passer bedre til forretningsverdenens behov end de stive regler for offentlige udgifter.

Tabellen herunder viser, hvilke sparemuligheder infrastrukturforvalterne og transportministerierne så under høringen i 2007. På grundlag af deres svar anslås det, at omkostningerne kan skæres ned med 580 mio. EUR, alene i de stater, der endnu ikke bruger flerårige kontrakter, og heraf stammer 370 mio. EUR fra vedligeholdelsesarbejde, der planlægges mere effektivt (se konsekvensvurderingen).

<i>Flerårige kontrakter vil reducere vedligeholdelsesomkostningerne på grund af</i>	<i>Forventet omkostningsreduktion</i>	<i>Antal svar</i>
Mere effektiv ressourceudnyttelse	2 – 5 %	6
Mere effektiv brug af underleverandører til vedligeholdelse	5-10 %	3
Mere avanceret personalenedskæringspolitik	0,1- 3 %	3

¹⁶ Ifølge direktivet 2001 /14 /EF, artikel 4, skal medlemsstaterne fastlægge de overordnede principper for afgifterne og opretholde infrastrukturforvalternes forvaltningsmæssige uafhængighed.

¹⁷ Et eksempel foreligger i case-undersøgelsen af England og Skotland i bilag 6 til arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene.

Tabel: Besparelser på omkostningerne ved vedligeholdelse. Kilde: infrastrukturforvaltere i EU, PriceWaterhouseCoopers 2007.

Presset af 'use it or lose it'-parolen (brug dine bevillinger, hvis ikke du vil miste dem) er vedligeholdelsesaktiviteten tilbøjelig til at toppe hen mod slutningen af året. Logikken i offentlig budgetlægning medfører ofte, at budgetterne beskæres, hvis ikke de bruges op året før. Omfattende vedligeholdelsesarbejder på dette tidspunkt bliver også årsag til flere forsinkelser og gener for trafikken. Ved at gå over fra etårig til flerårig planlægning kan man altså mindske de samlede forstyrrelser, fordi vedligeholdelsesarbejdet kan planlægges på en sådan måde, at trafikken forstyrres mindst muligt. Nå de præstationsbaserede systemer er indført overalt, giver en sådan strategi endnu større bonus, fordi infrastrukturforvalteren må kompensere brugerne for de forstyrrelser, han forårsager.

Når flerårige kontrakter kun omfatter dele af livscyklusomkostningerne, f.eks. enten til fornyelse eller vedligeholdelse, kan der opstå incitamentet til at overskride livscyklusomkostningerne eller til at vedligeholde for lidt i bevidstheden om, at fornyelsesomkostningerne dækkes af staten på et senere tidspunkt. Den slags udsættelser af vedligeholdelsen kan forringe infrastrukturens kvalitet.

4.4. Benchmarking og myndighedstilsyn

Infrastrukturforvalterne bør ikke forlange, at oplysninger, særlig visse omkostningsdata for vedligeholdelse, behandles fortroligt. Normalt er der ingen konkurrence om infrastruktur-ydelser, fordi infrastrukturen er et naturligt monopol. Kravet om offentliggørelse af finansielle data stemmer med befolkningens ret til at få at vide, hvordan offentlige midler bruges.

Når præstationsmålene kan fastsættes mere effektivt, bliver det lettere at måle, hvor infrastrukturforvalterne står i forhold til hinanden. Der kan således ikke kun indgås aftale om omkostningseffektivitet på grundlag af den nationale infrastrukturforvalters omkostningsdata, men også med henvisning til dennes præstationer set i forhold til andre infrastrukturforvaltere. Sideløbende hermed håndhæver myndighedstilsynet infrastrukturforvalternes pligt til at stille oplysninger om infrastruktur under nedslidning til rådighed i god tid, før lavere hastighedsgrænser forringer banernes ydeevne.

4.5. Forbedring af præstationerne og kvalitetskontrol

Flerårige kontrakter vil lette overgangen fra specifikationer af ressourceforbruget - hvor infrastrukturforvalteren kompenseres for en given udgift - til resultatspecifikationer - hvor udbetalingerne knyttes til præstationerne. Kvalitetsindikatorerne skal opfylde "SMART-principperne"¹⁸.

I øjeblikket benytter man to grupper af kvalitetskriterier: indikatorer, der bygger på togdriftens kvalitet (f.eks. hastighed og sikkerhed), og indikatorer, der bygger på udbuddet af infrastruktur. I den første gruppe måles der på forsinkelser, der skyldes lavere hastighedsgrænser, eller på uheldsdata, som efter loven skal indberettes til brug for statistik om

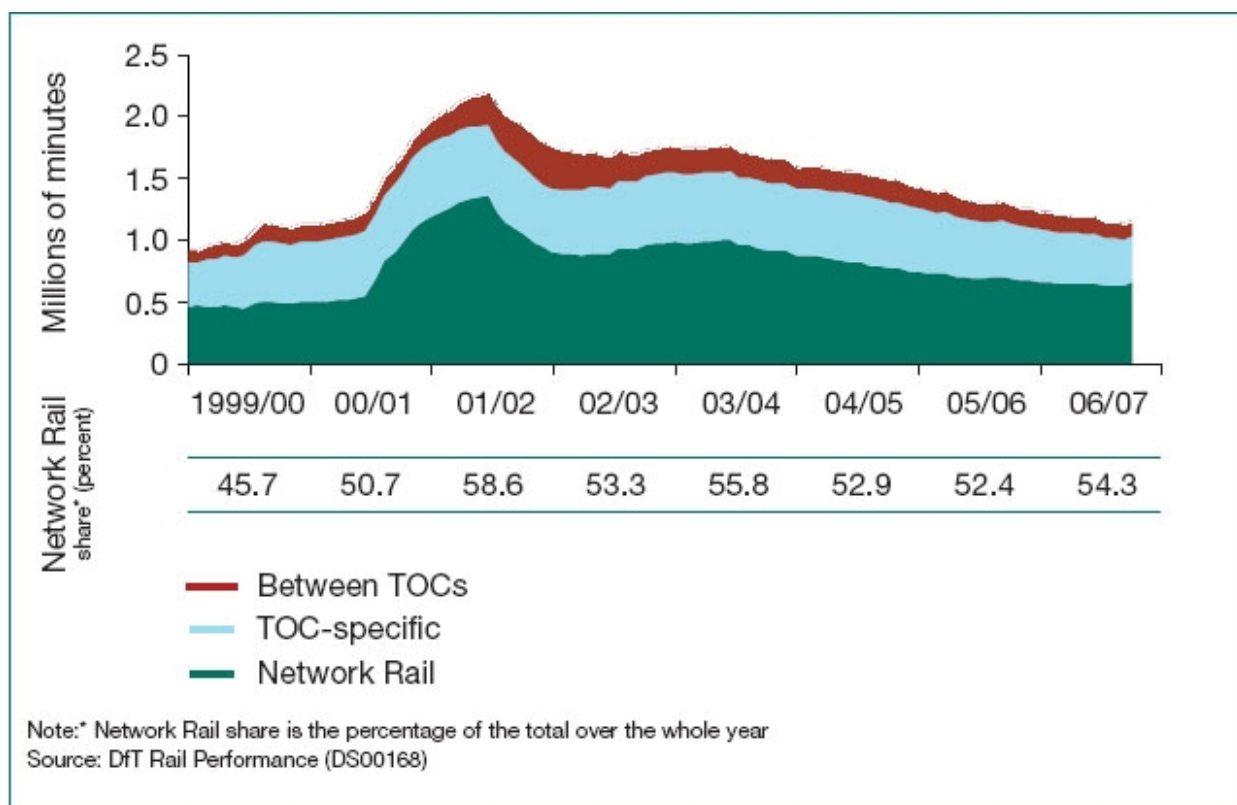
¹⁸ SMART står for Specific, Measurable, Achievable, Relevant og Time-framed. Indikatorerne skal således være 'specifikke' i forhold til målsætningerne, og de skal være 'målelige'; de skal angå 'opnåelighed' i en given situation med hensyn til afsætningsmarked og rådighed over ressourcer, de skal være 'relevante' i forhold til infrastrukturforvalterens virksomhedsplan, og endelig skal de være 'tidsbestemte' i den forstand, at der skal foreligge en aftale om, hvornår der måles og sammenlignes på et givet kriterium.

jernbaneulykker. Indikatorer på udbud af infrastruktur kan f.eks. være vedligeholdelsesomkostninger per kilometer spor eller andel af strækninger med midlertidige hastighedsnedsættelser. Infrastrukturforvalteren indsamler og beregner de fleste af disse data i forvejen til brug for systemet af afgifter for adgang til sporene.

Stadig hyppigere uregelmæssigheder (f.eks. knækkede eller revnede skinner) er tidlige tegn på forfald infrastrukturens kvalitet. Nedgang i infrastrukturaktivernes tilbageværende levetid kan tyde på, at vedligeholdelsen ikke er bæredygtig, dvs. nettet slides ned. En anden vigtig præstationsindikator er, i hvor høj grad sporanlæggene står til rådighed, idet der så skelnes mellem planlagt og uplanlagt lukning af anlægsdele. Når disponibilitetstallene adderes for et helt net, bør tallene for de forskellige dele af nettet vægtes efter strækningens betydning.

En grundlæggende forudsætning er, at infrastrukturforvalteren holder øje med de faste aktivers tilstand ved hjælp af et infrastrukturregister. For det transeuropæiske jernbanenet er registre allerede obligatoriske¹⁹. Formålet med dem er at holde infrastrukturforvalteren og orienteret om, hvornår et givet aktiv er taget i drift, og om dets forventede levetid. De er således en vigtig faktor i vurderingen af vedligeholdelseefterslæbet.

Nedenstående figur viser forsinkelser i minutter forårsaget af den britiske infrastrukturforvalter NetworkRail og trafiksselskaberne på dette net. Siden der blev indført flerårige kontrakter, er antallet af forsinkelser, der kan tilskrives infrastrukturen (nederste kurve), faldet jævnt.



¹⁹ Direktiv 2001/16/EF om interoperabilitet i det transeuropæiske jernbanesystem for konventionelle tog, artikel 24, foreskriver, at der hvert år offentliggøres og ajourføres infrastrukturregistre for de konventionelle baner. Registreres nærmere specifikationer skal fastsættes i en teknisk specifikation for interoperabilitet. En tilsvarende bestemmelse blev indsat i direktiv 96/48/EF om interoperabilitet i det transeuropæiske jernbanesystem for højhastighedstog.

Figur: Fordeling af den samlede forsinkelse efter, hvem der har forårsaget den.

Staten, tilsynsorganet og brugerne af infrastrukturen, særlig jernbanevirksomheder og befragtere, kan sammenligne præstationerne fra forskellige infrastrukturforvaltere (benchmarking) og aftale mål på det grundlag. Det giver dem bedre oplysninger om, hvilken infrastrukturkvalitet de kan forvente, når de skal udarbejde deres virksomhedsplaner. Brugere vil også kunne vurdere og overvåge vedligeholdelsen i forhold til den forventede efterspørgsel²⁰.

4.6. Effektiviteten af de kontraktlige aftaler

For at være troværdig må en aftale specificere, hvilke sanktioner der kan tages i brug, hvis den brydes. For første må aftalen fastlægge klare og gennemskuelige procedurer for, hvordan man konstaterer et brud på en kontraktlig forpligtelse, som f.eks. underfinansiering eller manglende overholdelse fra statens side af de aftalte finansieringsregler, således at infrastrukturforvalterens evne til at levere ydelserne hæmmes. Omvendt har infrastrukturforvalteren måske ikke opfyldt et eller flere af de aftalte præstationskriterier. Dette tilsyn opførelse af et uafhængigt organ, ikke af staten eller infrastrukturforvalteren. I praksis har det vist sig, at et uafhængigt, stærkt og kompetent tilsynsorgan er den bedst egnede instans, blot det har de fornødne midler i form af personale, budget og adgangsrettigheder til data og ikke er en del af den kontraherende myndighed.

Sanktionerne kan bestå i bøder, nedskæring af det økonomiske tilskud i forhold til den forringede præstation, udskiftning af ledelsespersonale eller overdragelse af jernbaneinfrastruktur til en anden infrastrukturforvalter. Før sanktionerne iværksættes, bør de to parter (og tilsynsorganet) søge at nå en mindelig løsning.

Sanktionerne bør være graduerede og stå i et rimeligt forhold til aftalebruddet. I første omgang kunne parterne nå frem til en konsensus, eventuelt med mægling fra et tilsynsorgan. Når infrastrukturforvalterne ikke opfylder sine kontraktlige forpligtelser, kan staten iværksætte sanktioner i sin egenskab af aktionær, f.eks. ved at udskifte ledere. Sanktionerne kan også tage form af en bod eller en ændring i koncessionen, der betyder at dele af infrastrukturen overføres til en anden infrastrukturforvalter.

Når staten misligholder en del af sine forpligtelser til at finansiere infrastrukturen, vil dette normalt medføre en lempelse af kvalitetskravene eller reduktion af nettets størrelse. Også her bør tilsynsorganet inddrages som mægler og/eller i forbindelse med en genforhandling af aftalen. Infrastrukturforvalteren bør kunne vurdere, hvordan forskellige finansieringsniveauer påvirker infrastrukturens kvalitet. En model for forholdet mellem tilførte ressourcer og præstationer kunne være en nyttig måde at gøre denne proces mere gennemskuelig på.

5. FREMME AF BEDSTE PRAKSIS FOR BRUG AF FLERÅRIGE KONTRAKTER

På baggrund af ovenstående drøftes behovet for yderligere indsats på tre niveauer: medlemsstaterne, infrastrukturforvalterne og tilsynsorganerne.

Bedste praksis kræver, at medlemsstaterne **indgår flerårige kontrakter** med deres infrastrukturforvaltere, og at kontrakterne omfatter de elementer og sigter mod de fordele, der er anført i

²⁰ Bilag 5 til arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene indeholder baggrundsoplysninger.

bilag 3. Hvor sådanne kontrakter ikke findes, bør medlemsstaterne i det mindste give **infrastrukturforvalteren mulighed for at disponere over ressourcer, herunder både egne ressourcer og ressourcer, der købes ud i byen, over perioder på mere end tre år.**

Medlemsstaterne og deres infrastrukturforvaltere må sikre, at **flerårige kontrakter er forenelige** med den nationale trafikstrategi og infrastrukturforvalterens virksomhedsplan. Det samme gælder for infrastrukturkoncessioner og eventuelle rammeaftaler mellem jernbanevirksomheder og infrastrukturforvaltere.

Staten bør sende alle forslag til flerårige kontrakter til **høring hos interessenterne**, før den indgår en ny kontrakt eller genforhandler eksisterende bestemmelser. Først derefter forhandler den om nettets størrelse og kvalitet.

Medlemsstaterne bør intensivere deres bestræbelser på at reducere omkostningerne og afgifterne for tilrådighedsstillelse og brug af infrastrukturen. Med dette formål bør medlemsstaterne aftale, overvåge og gennemtvinge kvantificerede mål for omkostningsreduktioner over perioder på mindst tre år.

Infrastrukturforvalterne bør **måle sporanlæggenes tilstand** på alle deres strækninger mindst én gang om året og hyppigere på hovedstrækningerne.

På grundlag af disse målinger må infrastrukturforvalterne udarbejde og offentliggøre indikatorer, som gør det muligt at vurdere og forudsige infrastrukturens kvalitet og ydeevne en gang om året i den flerårige kontrakts løbetid.

Statslige indgreb i forvaltningen af infrastrukturen bør være begrænset til tilfælde, der er fastlagt i kontrakten, og infrastrukturforvalteren arbejde efter de aftalte mål med høj grad af **ledelsesmæssig uafhængighed**. I andre tilfælde skal kontrakterne genforhandles.

Infrastrukturforvalterne bør oplyse i **netvejledningen**, når strækninger ikke vedligeholdes overordentligt, og infrastrukturens kvalitet skønnes at være i forfald; ellers tages de pågældende strækninger ud af drift. Disse oplysninger bør fremsættes i så god tid, at de kan fungere som varsling for brugerne.

Det bør påhvile et **uafhængigt organ** at overvåge, hvordan en flerårig kontrakt overholdes, og at mægle mellem parterne i den flerårige kontrakt i tilfælde af uoverensstemmelser. Dette forudsætter, at organet har tilstrækkeligt med personale og ekspertise til at udføre denne type vurderinger.

Endelig kan flerårige kontrakter være forløberer for bedre udnyttelse af muligheden for at udbyde infrastrukturelle ydelser i konkurrence. Eftersom det vil være vanskeligt at sende et helt nationalt banenet i udbud på en gang, kan udbud betyde, at der bliver flere infrastrukturforvaltere, netvejledninger, afgiftssystemer og adgangsvilkår. For at minimere eventuelle negative bivirkninger, må der træffes forholdsregler for at sikre, at adgangsreglerne bliver enkle og frie for forskelsbehandling, og at konkurrencereglerne overholdes.

På dette stadium vil Kommissionen overveje at medtage en del af sine tidligere henstillinger i det forslag til omarbejdning af den første jernbanepakke, der er planlagt for 2008.