

NOTAT



DEPARTEMENTET

Dato 23. maj 2011
J. nr. 2011-1979

Internationalt Kontor

**Samlenotat: Rådsmødet (Transport, Telekommunikation og Energi)
d. 16. juni 2011**

Dagsordenspunkt 1: Oprettelse af et fælles europæisk jernbaneområde
(omarbejdning) 2



Dagsordenspunkt 1: Oprettelse af et fælles europæisk jernbaneområde (omarbejdning)

KOM (2010) 475

Revideret notat

Resumé:

Kommissionen fremsatte den 17. september 2010 et direktivforslag om oprettelse af et fælles europæisk jernbaneområde.

Direktivforslaget indeholder en sammenskrivning af de direktiver, der er omfattet af den første jernbanepakke, til ét direktiv, ligesom der med direktivforslaget sigtes mod at forenkle, præcisere og modernisere de nuværende regler.

Derudover indeholder direktivforslaget forslag til en række nye regler, der skal afhjælpe problemer, der hæmmer udviklingen af jernbanesektoren og dens evne til at konkurrere med andre transportformer, og som vedrører en u hensigtsmæssig finansiering og prisfastsættelse af infrastrukturen, vedvarende konkurrencehindringer og manglen på et passende tilsyn.

Overordnet er målsætningen med direktivforslaget at bidrage til, at der skabes et egentligt indre marked for jernbanetransporttydelser.

På rådsmødet den 16. juni 2011 forventes forslaget sat på dagsordenen til generel indstilling.

1. Baggrund og indhold

Direktivforslaget er fremsat af Kommissionen den 17. september 2010. Det forelå i dansk progversion den 21. september 2010.

Direktivforslaget er fremsat i henhold til Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) artikel 91, og beslutningsproceduren herfor er den almindelige lovgivningsprocedure, jf. TEUF artikel 294.

Direktivforslaget er en omarbejdning af den første jernbanepakke, der blev vedtaget i 2000 og trådte i kraft i 2003. Fokus for den første jernbanepakke var at sikre jernbanesektorens integration på europæisk niveau og at gøre det muligt for jernbanesektoren at tage konkurrencen op med andre transportformer.

Direktivforslaget indeholder (før selve lovteksten) en fyldig begrundelse for direktivforslaget. Det fremgår heraf, at der er en række formål med forslaget.



For det første henviser Kommissionen til, at det overordnede mål for EU's transportpolitik er at oprette et indre marked ved at udarbejde fælles politikker med henblik på at fremme en høj konkurrenceevne og en harmonisk, afbalanceret og bæredygtig udvikling af de økonomiske aktiviteter. Forslaget om at omarbejde den første jernbanepakke og dermed supplere og styrke de eksisterende foranstaltninger, der er truffet på EU-niveau, vil således bidrage til, at dette mål nås ved at lette integrationen og udviklingen af det europæiske jernbanemarked. Endvidere anføres det, at oprettelsen af et egentligt indre marked er afgørende for stimuleringen af jernbanesektoren og dennes konkurrenceevne, og at et skift fra vejtransport til jernbanetransport på grund af jernbanetransportens højere energieffektivitet vil medføre færre CO₂-emissioner og reducere antallet af andre forurenende stoffer.

For det andet er formålet med direktivforslaget en juridisk forenkling af de bestående regelsæt (bl.a. ved at samle tre direktiver i ét direktiv), en præcisering af visse uklare bestemmelser, og en modernisering af lovgivningen.

For det tredje har direktivforslaget som målsætning at afhjælpe tre alvorlige problemer, som Kommissionen påpeger hæmmer udviklingen af jernbanesektoren og dens kapacitet til at konkurrere på bæredygtig vis med andre transportformer. Det drejer sig om en uhensigtsmæssig finansiering og prisfastsættelse af infrastrukturen, vedvarende konkurrencehindringer og manglen på et passende tilsyn.

Direktivforslaget er som nævnt en såkaldt "omarbejdning" ("recast"). Det betyder, at der i princippet alene skal ske en forhandling af de ændringer og tilføjelser, som Kommissionen foreslår til de eksisterende regler (fremhævet med gråt i direktivforslaget). Der vil således ikke ske forhandling af de dele af forslaget, der blot er en videreførelse af de bestående regler.

Indholdet af de mange forskelligartede ændringer og tilføjelser, der foreslås af Kommissionen i direktivforslaget, gennemgås i det følgende, idet det bemærkes, at der ikke er tale om en udtømmende gennemgang, men en gennemgang af de nye eller ændrede foranstaltninger, som vurderes vigtige i en dansk sammenhæng.

Forvaltning af jernbanevirksomheder efter kommercielle principper

Efter de nuværende EU-regler skal jernbanevirksomheder, som direkte eller indirekte ejes eller kontrolleres af medlemsstaterne, sikres en uafhængig status i forhold til staten.

I direktivforslaget foreslås en regel om, at hvis medlemsstaten direkte eller indirekte ejer eller kontrollerer jernbanevirksomheden, må dens kontrolrettigheder i forhold til ledelsen ikke være større end de ledelsesrelaterede rettigheder,



som der i henhold til national selskabsret tilstås aktionærer i private aktieselskaber.

Endvidere foreslås det, at de politiske retningslinjer, som staten måtte fastsætte for selskaber som led i udøvelsen af aktionærkontrol, kun må være af generel art og ikke må gribe ind i ledelsens specifikke forretningsmæssige beslutninger.

Adskillelse af regnskaber

I direktivforslaget foreslås præciserende regler om adskillelse af regnskaber. Det foreslås herunder, at der skal føres særskilte driftsregnskaber og balancer på den ene side for aktiviteter i forbindelse med jernbanegodstransport og på den anden side for aktiviteter i forbindelse med passagertransport.

Det foreslås videre, at offentlige midler, der udbetales til aktiviteter i forbindelse med transporttjenester som led i offentlig tjeneste, skal figurere særskilt for hver kontrakt om offentlig tjeneste i de relevante regnskaber, og at de ikke må overføres til aktiviteter i forbindelse med andre transporttjenester eller anden form for aktivitet.

Der foreslås desuden en regel om, at regnskaber vedrørende de forskellige aktivitetsområder, herunder infrastrukturforvalterens regnskab, skal føres, så det er muligt at overvåge forbuddet mod overførsel af offentlige midler, der er betalt til et aktivitetsområde, og til et andet.

Formålet med disse regler er yderligere at sikre, at statslige midler, der er bestemt til ikke-profitgivende aktiviteter, ikke omdirigeres til at subsidiere kommercielle aktiviteter, altså at undgå konkurrencevridning.

Sund finansiering af infrastrukturforvaltningen

Det foreslås i direktivforslaget, at medlemsstaterne skal offentliggøre en "udviklingsstrategi for jernbaneinfrastrukturen" med henblik på at opfylde fremtidige mobilitetsbehov på grundlag af en såkaldt sund og bæredygtig finansiering af jernbanesystemet. Strategien foreslås at dække en periode på mindst fem år og skal kunne forlænges. Sigtet med udviklingsstrategien er ifølge Kommissionen at sikre langsigtede investeringer i jernbaneinfrastrukturen, som jernbaneindustrien kan henholde sig, og som kan tiltrække nye aktører til markedet.

I henhold til de nuværende EU-regler skal infrastrukturforvalteren vedtage en "virksomhedsplan", som omfatter investerings- og finansieringsprogrammer, og som skal udformes med henblik på at sikre optimal og effektiv udnyttelse og udvikling af infrastrukturen og samtidig sikre finansiell balance og omfatte de nødvendige midler til opfyldelsen af disse målsætninger.



I tilknytning hertil foreslår Kommissionen, at der indsættes en regel om, at infrastrukturforvalteren sikrer, at jernbanevirksomheder høres, før virksomhedsplanen godkendes, og at tilsynsorganet ("regulatory body") afgiver en ikke-bindende udtalelse om, hvorvidt virksomhedsplanen bidrager til at opfylde disse målsætninger.

Betingelser for adgang til tjenesteydelser

Med henblik på at afskaffe interessekonflikter mellem på den ene side leverandører af jernbanerelaterede tjenesteydelser eller ejere af servicefaciliteter og på den anden side etablerede jernbanevirksomheder, og for at sikre ikke-diskriminerende adgang til servicefaciliteter, foreslår Kommissionen bl.a. følgende nye regler.

En operatør af servicefacilitet der tilhører et organ eller en virksomhed, som også er aktiv(-t) og har en dominerende stilling på mindst et af de jernbanetransportmarkeder, hvor faciliteten benyttes, skal være organiseret på en sådan måde, at den er uafhængig af det pågældende organ/virksomhed med hensyn til retlig status, organisation og beslutningstagning. (De pågældende servicefaciliteter omfatter bl.a. passagerstationer og dertil hørende bygninger og andre faciliteter, herunder billetsalg og rejseinformation).

Hvis det ikke er muligt at imødekomme alle ansøgninger om kapacitet for den relevante facilitet på grundlag af de påviste behov, skal tilsynsorganet på eget initiativ eller på grundlag af en klage træffe hensigtsmæssige foranstaltninger for at sikre, at en passende del af kapaciteten forbeholdes andre jernbanevirksomheder end dem, der udgør en del af det organ eller den virksomhed, som facilitetsoperatøren tilhører.

Generelle principper for grænseoverskridende aftaler

Kommissionen foreslår en regel om, at enhver bestemmelse i grænseoverskridende aftaler mellem medlemsstater, der forskelsbehandler jernbanevirksomheder eller begrænser jernbanevirksomhedernes ret til frit at forestå grænseoverskridende tjenesteydelser, bortfalder.

Kommissionens overvågningsopgaver

Efter de nuværende EU-regler skal Kommissionen overvåge udviklingen i den europæiske jernbanesektor.

I direktivforslaget foreslås det, at medlemsstaterne til brug for Kommissionens markedsovervågning hvert år tilvejebringer de oplysninger, der er angivet i direktivforslagets bilag IV, samt andre nødvendige data, som Kommissionen måtte anmode om. Bilag IV angår bl.a. oplysninger om udvikling i jernbanetransportresultater og kompensation for offentlige serviceforpligtelser, tilsyns-



organer, beskæftigelsen i sektoren, infrastrukturafgifter, investeringer og en række andre punkter.

Formålet er ifølge Kommissionen at gøre det klart, at Kommissionens overvågningsopgave vil omfatte spørgsmål som f.eks. investeringer i jernbaneinfrastruktur, prisudvikling og kvalitet i jernbanetransporten og forpligtelser til offentlig tjeneste for passagertransport med jernbane, idet denne foranstaltning bl.a. vil kunne bidrage til at identificere flaskehalsproblemer på servicemarkedet.

Netredegørelse

Kommissionen foreslår, at der indføres en regel om, at netredegørelsen offentliggøres på mindst to af EU's officielle sprog. Sigtet er at gøre netredegørelserne mere tilgængelige og dermed øge gennemsigtigheden.

Kontrakter mellem kompetente myndigheder og infrastrukturforvaltere

Efter de nuværende EU-regler skal infrastrukturforvaltere gives incitamenter til at nedbringe både omkostningerne ved tilvejebringelse af infrastruktur og niveauet for adgangsafgifterne.

I direktivforslaget foreslår Kommissionen en regel om, at dette efterleves ved en aftale mellem den kompetente myndighed og infrastrukturforvalteren af mindst fem års gyldighed, hvori er fastsat bestemmelser om statsfinansiering. Direktivforslagets bilag VII indeholder de grundlæggende principper og parametre for sådanne aftaler, bl.a. præstationsmål i henhold til netværkskapacitet, kundetilfredshed, togpræstation, forvaltning af aktiver, m.m. Ydermere foreslås det, at tilsynsorganet beføjes til at vurdere, om den planlagte mellem- til langsigtede budgetramme for infrastrukturspecifikationer for den pågældende periode er hensigtsmæssig til at opnå de aftalte præstationsmål samt til at fremsætte anbefalinger. Det foreslås videre, at hvis den kompetente myndighed ikke påtænker at følge disse anbefalinger, skal den give tilsynsorganet en begrundelse herfor. Kommissionen anfører, at en sådan uafhængig vurdering kan mindske risikoen for, at etablerede jernbanevirksomheder udnytter deres politiske styrke til at øve indflydelse på aftalerne.

Afgiftsprincipper

De nuværende EU-regler indeholder en regel om, at afgifter for minimumsadgangsydelser (i Danmark kaldet baneafgifter) fastsættes som den omkostning, der påløber direkte som følge af togtjenesten. Kommissionen foreslår en udbygning heraf, idet det foreslås, at fastsættelsen heraf (dvs. af de direkte omkostninger) skal ske i overensstemmelse med det foreslåede bilag VIII til direktivforslaget. Bilag VIII indeholder en opstilling af en række omkostninger, som de direkte omkostninger *ikke* omfatter.



Derudover foreslås det i bilaget, at infrastrukturforvalteren skal give tilsynsorganet en detaljeret begrundelse, hvis de direkte omkostninger for hele nettet som gennemsnit overstiger 35 % af gennemsnitsomkostningerne til vedligeholdelse, forvaltning og fornyelse af nettet beregnet pr. kørt togkilometer.

Kommissionen foreslår herudover en regel om, at når det i henhold til EU-lovgivningen er tilladt at opkræve afgifter for omkostninger ved støjgener fra vejgodstransport, skal infrastrukturafgifterne ændres for at tage hensyn til omkostningerne ved støjgener, der er forårsaget af togdriften i overensstemmelse med forslaget i bilag VIII, punkt 2. I bilaget foreslås det, at der skal gælde en differentiering af afgifter for sporadgang på grundlag af støjspecifikationer ved det rullende materiel, toget består af. Kommissionen anfører, at dette vil indebære et klart incitament til at modernisere infrastrukturen og navnlig til at investere i mere bæredygtige jernbaneteknologier.

Det foreslås videre, at infrastrukturafgifterne kan ændres for at tage hensyn til omkostningerne ved andre miljøvirkninger, der er forårsaget af togdriften, idet en stigning i infrastrukturforvalterens samlede indtægter dog kun er tilladt, hvis sådanne afgifter er tilladt i EU-lovgivningen for vejgodstransport.

Derudover foreslås det, at de almindelige afgiftsprincipper ikke gælder for levering af servicefaciliteter (f.eks. adgang til passagerstationer), idet det foreslås, at afgiften for sådanne tjenesteydelser ikke må overstige omkostningen ved at levere dem samt en rimelig fortjeneste. For så vidt angår de såkaldte ekstraydelser (f.eks. strøm til elektrisk kørsel) og hjælpeydelser (f.eks. adgang til tele-net) foreslås det, at afgiften herfor i tilfælde, hvor ydelsen kun tilbydes af én leverandør, ikke må overstige omkostningen ved at levere ydelsen samt en rimelig fortjeneste.

Undtagelser fra afgiftsprincipperne

Efter de nuværende EU-regler kan en medlemsstat med henblik på at få infrastrukturforvalterens omkostninger dækket fuldt ud opkræve tillæg, hvis markedet kan bære det. Afgiftsniveauet må dog ikke sættes så højt, at markedssegmenter, der som et minimum kan betale de omkostninger, der er direkte forbundet med jernbanedriften, samt en forrentning, som markedet kan bære, udelukkes fra at bruge infrastrukturen.

I direktivforslaget foreslås det, at disse markedssegmenter fastlægges i overensstemmelse med de kriterier, der er fastsat i et bilag til direktivforslaget, efter at tilsynsorganet har godkendt dem. Kommissionen anfører, at sigtet er at forbedre sammenhængen i de nationale afgiftsordninger for sporadgang.

Herudover foreslår Kommissionen en regel om, at tog, som er udstyret med det europæiske togkontrolsystem (ETCS), og som kører på linjer, der er udstyret



med nationale styringskontrol- og signalsystemer, tilstås en midlertidig reduktion af infrastrukturafgiften som nærmere fastsat i et bilag til direktivforslaget.

Formålet er ifølge Kommissionen at afkorte den overgangsperiode, hvor strækninger er udstyret med både nationale signalsystemer og det europæiske togkontrolsystem (ETCS) og dermed mindske omkostningerne til infrastrukturvedligeholdelse.

Præstationsordning

Kommissionen foreslår, at de nuværende EU-regler om præstationsordning uddybes, bl.a. på den måde, at infrastrukturforvalteren efter tilsynsorganets godkendelse aftaler de vigtigste parametre for præstationsordningen med jernbanevirksomhederne med henblik på at opnå et aftalt niveau af servicekvalitet og undgå at bringe en tjenestes økonomiske levedygtighed i fare. Der foreslås også en kategorisering af alle forsinkelser.

Reservationsafgifter

Efter de nuværende EU-regler kan infrastrukturforvaltere opkræve en passende afgift for kapacitet, som er tildelt, men som ikke udnyttes. I tilknytning til denne regel, og for at sikre en så effektiv udnyttelse af infrastrukturen som mulig, foreslår Kommissionen en ny regel, hvorefter der skal opkræves en reservationsafgift, hvis der er mere end én ansøger til en togkanal, der skal tildeles inden for rammerne af den årlige køreplanslægning.

Samarbejde mellem infrastrukturforvaltere

Kommissionen foreslår, at der indføres nye foranstaltninger til at sikre, at infrastrukturforvalterne samarbejder om fastlæggelsen af afgiftssystemer for trafik, der krydser mere end ét net.

Kommissionen foreslår endvidere yderligere regler vedrørende samarbejde mellem infrastrukturforvaltere om tildeling af infrastrukturkapacitet på mere end ét net. Desuden foreslås det, at Kommissionen og tilsynsorganerne underrettes om og indbydes til at deltage som observatører i alle infrastrukturforvalternes møder, hvor de fælles principper og metoder for tildeling af infrastruktur drøftes.

Tildeling af infrastrukturkapacitet – planlægning

I tilknytning til de nuværende EU-regler om tildelingsproceduren foreslår Kommissionen en regel om, at infrastrukturforvalteren efter anmodning gratis skal stille en række oplysninger til rådighed for jernbanevirksomhederne, bl.a. om kanaler, som alle andre jernbanevirksomheder har anmodet om for de samme strækninger, kanaler, som er tildelt alle andre jernbanevirksomheder,



og udestående ansøgninger om kanaler for alle andre jernbanevirksomheder for de samme strækninger, resterende kapacitet som er til rådighed på de relevante strækninger og oplysninger om de kriterier, der anvendes ved tildeling af kapacitet.

Reglerne sigter på at skabe større gennemsigtighed på jernbanemarkedet.

Kapacitetsforbedringsplan

Efter de gældende regler skal infrastrukturforvalteren foretage en kapacitetsanalyse, hvis infrastrukturen er erklæret overbelastet af infrastrukturforvalteren. Senest seks måneder efter færdiggørelsen af kapacitetsanalysen skal infrastrukturforvalteren fremlægge en kapacitetsforbedringsplan.

I tilknytning hertil foreslår Kommissionen en regel om, at tilsynsorganet kan afgive en udtalelse om, hvorvidt foranstaltningerne i kapacitetsforbedringsplanen er hensigtsmæssige.

Tilsynsorgan

Direktivforslaget indeholder forslag til en række nye regler vedrørende tilsynsorganet uafhængighed med sigte på at styrke tilsynsorganernes tilsynskapacitet og troværdighed, herunder:

- yderligere regler til sikring af tilsynsorganets uafhængighed, bl.a. at tilsynsorganet har fulde beføjelser til at ansætte og forvalte personalet i tilsynsorganet, at tilsynsorganet skal have den nødvendige organisatoriske kapacitet til at udføre sine opgaver, samt at formanden og bestyrelse skal vælges blandt personer, som ikke hverken direkte eller indirekte må have haft nogen stilling eller noget ansvar, nogen interesse eller noget forretningsforhold med de regulerede virksomheder eller enheder i en periode på tre år før deres udnævnelse og under deres mandat.
- i forhold til de nuværende EU-regler tydeliggøres det i højere grad i forslaget, at tilsynsorganet, hvor det er hensigtsmæssigt, skal træffe afgørelse på eget initiativ (altså uden en klage) med henblik på at korrigere en uønsket udvikling på jernbanemarkederne.
- der foreslås endvidere en regel om, at tilsynsorganets afgørelse ikke skal være underlagt kontrol fra anden administrativ instans' side, og at tilsynsorganet skal kunne håndhæve sine afgørelser med passende sanktioner, herunder bøder.

Kommissionen foreslår endvidere nye regler med henblik på at udvide tilsynsorganets kompetenceområder, herunder:



- det foreslås, at tilsynsorganets kompetence tillige skal omfatte afgørelser truffet af operatøren af en servicefacilitet vedrørende adgang til og opkrævning af afgifter for sådanne tjenester.
- der foreslås endvidere en regel om, at tilsynsorganet er beføjet til at gennemføre revisioner eller iværksætte eksterne revisioner hos infrastrukturforvalterne og, når det er relevant, jernbanevirksomheder, for at kontrollere, om bestemmelserne om adskillelse af regnskaber er overholdt.
- det foreslås, at infrastrukturforvaltere og nærmere fastsatte jernbanevirksomheder skal forelægge detaljerede forskriftsmæssige regnskaber for tilsynsorganet, der kan drage konklusioner vedrørende statsstøtte-spørgsmål, som det skal indberette til de ansvarlige myndigheder.
- endelig foreslås en række regler, der skal styrke samarbejdet mellem de forskellige tilsynsorganer i EU, bl.a. at de skal arbejde sammen i arbejdsgrupper, som mødes regelmæssigt, og om udveksling af oplysninger i forbindelse med sager om international jernbanetransport.

Delegerede retsakter

Direktivforslaget indeholder ti bilag, bl.a. om lister over jernbaneinfrastrukturelementer, oplysninger til overvågning af jernbanemarkedet og krav vedrørende omkostninger og afgifter i forbindelse med jernbaneinfrastruktur.

Kommissionen foreslår regler om, at hvert enkelt bilag kan ændres på baggrund af erfaringerne i overensstemmelse med en nærmere fastsat procedure, der vedrører udøvelse af delegation. Proceduren går ud på, at Kommissionen tillægges beføjelser til at vedtage de delegerede retsakter og således foretage ændringer i bilagene. Samtidig foreslås regler om Europa-Parlamentets og Rådets tilbagekaldelse af delegation henholdsvis indsigelse mod delegerede retsakter.

Gennemførelsesretsakter

Kommissionen foreslår, at Kommissionen på enkelte områder kan vedtage gennemførelsesforanstaltninger med nærmere procedureregler og kriterier for anvendelse af de pågældende regler. Det foreslås f.eks. i forhold til de nuværende EU-regler om adgang til jernbaneinfrastruktur og – i relation til international passagertransport – begrænsning heraf.

2. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor



Direktivforslaget vil, såfremt det gennemføres med dets nuværende indhold, medføre behov for ændringer i lov om jernbane og lov om den selvstændige offentlige virksomhed DSB og om DSB S-tog A/S med tilhørende bekendtgørelser. Der vil således være behov for at foretage ændringer i de danske regler, der har gennemført den første jernbanepakke.

3. Høring

Forslaget har i perioden d. 22. september 2010 til d. 13. oktober 2010 været i høring hos EU-specialudvalget for transport samt følgende jernbaneorganisationer Ankenævnet for Bus, Tog og Metro, Arriva, CLF Cargo, Hector Rail, Danske Veterantogsoperatørers Fælles repræsentation, DB Schenker Rail Denmark Services A/S, Hovedstadens Lokalbaner A/S, Jernbanenævnet, Metroselskabet I/S, Nordjyske Jernbaner A/S.

Af høringssvarene fremgår følgende:

Dansk Industri Transport (DI) påpeger indledningsvis, at jernbanetransport spiller en vital rolle for løsningen af en lang række af de mobilitets- og miljømæssige udfordringer, som fællesskabet og medlemsstaterne mødes med. DI bemærker, at effektive infrastrukturer, gennemsigtige transaktioner og processer, et åbent marked og aktiv konkurrence om kunderne er helt afgørende for, at jernbanesektoren kan møde disse udfordringer.

DI påpeger, at jernbanesektoren fortsat er præget af national protektionisme og manglende gennemsigtighed og udtrykker bekymring over, at en række vigtige elementer i 1. jernbanepakke fortsat ikke er gennemført i flere medlemslande. DI er enig i at der er behov for en grundig revision og målrettet revitalisering af reglerne fra første jernbanepakke.

DI påpeger, at en væsentlig årsag til den udviklingsmæssige træghed, der kendetegner en stor del af den europæiske jernbanesektor, netop har sin rod i begrænset konkurrence. DI bemærker, at en lang række af de problematikker, der forsøges afbødet gennem direktivet, fortsat vil bestå, så længe de driftsmæssige aktiviteter ikke konkurrenceudsættes i form af udbud.

DI støtter en fri og lige adgang til markedet for jernbanegodstransport. DI påpeger, at det er væsentligt, at jernbanegodstransporten udgør et væsentligt supplement til vejgodstransporten og søfarten. DI bemærker, at det opnås mest effektivt ved at investere i jernbaneinfrastrukturen og at skabe bedre interoperabilitet på jernbanen.

DI anbefaler overordnet set, at Danmark aktivt arbejder for at fastholde direktivforslaget i dets foreliggende form. DI foreslår endvidere, at udgangspunktet er, at ændringer kun støttes, såfremt de medvirker til øget markedsåbning.



På det mere konkrete niveau anbefaler DI følgende:

Side 12/19

- At der fra dansk side arbejdes for, at adgangen til undtagelse fra direktivets bestemmelser minimeres. Således bør jernbanelnet i by, forstæder og regional drift ikke kunne undtages fra reglerne, med mindre der er tale om integrerede systemer, hvor adskillelsen mellem infrastruktur og drift ikke giver mening i forhold til målsætningerne, eller systemer, der i praksis er adskilte fra det øvrige net, og hvor opfyldelse af reglerne ikke er samfundsøkonomisk og praktisk meningsfulde.
- At der fra dansk side arbejdes for, at organisatoriske adskillelser mellem infrastruktur og drift, jf. forslagets kapitel II, artikel 6, som minimum skal være baseret på en de facto juridisk adskillelse. Dvs. at interne organisatoriske "divisionsstrukturer" ikke accepteres som adskillelsesstruktur, fordi de i sig selv vil hæmme muligheden for at øge gennemsigtigheden.
- At der arbejdes for, at der i bestemmelserne om "økonomisk ubalance" og begrænsning af adgangen til passager-cabotage (jf. kapitel 2, afdeling 4) sikres en sondring mellem konkurrenceudsat og ikke-konkurrenceudsat jernbanedrift. Myndigheden bør således kun have mulighed for at begrænse cabotage, når der er tale om udbudt drift. Argumentet herfor er, at den udbudte drift er baseret på det økonomisk mest fordelagtige grundlag, og dermed er mest påvirkelig overfor økonomisk "ubalance". Derimod vil cabotage i forbindelse med ikke udbudt drift, ofte kunne medføre besparelser i omfanget af offentlige driftstilskud.
- At bilag IV (Oplysninger til overvågning af jernbanemarkedet) suppleres med data vedrørende trafikarbejde på passagerområdet (togkilometer), således at disse data kan anvendes og offentliggøres i en form, der sikrer løbende benchmarking af konkurrenceudsættelsen i de enkelte medlemslande.
- At det for direktivet så centrale begreb "servicefaciliteter" søges defineret i direktivets definitionsafsnit.

DSB bemærker indledningsvis, at DSB generelt tilslutter sig forslagets intentioner om at simplificere og modernisere de tre direktiver i første jernbanepakke og konsolidere dem i et nyt samlet direktiv. DSB støtter endvidere Kommissionens erklærede mål med ændringerne:

- en gennemsigtig og holdbar finansiering af infrastrukturen,

- et niveau og en struktur for infrastrukturafgifterne, der forbedrer jernbaneoperatørernes konkurrenceevne i forhold til andre transportformer,
- en sikring af effektiv konkurrence ved at undgå konkurrenceforvridninger og ved at øge markedets gennemsigtighed samt
- en styrkelse af tilsynsorganerne gennem større uafhængighed og øgede beføjelser.

Med hensyn til konkrete forslag bemærker DSB, at DSB finder det positivt, at forslagens artikel 8 kræver, at infrastrukturforvaltningens finansielle forhold beskrives og fastlægges i en udviklingsstrategi, der dækker en periode på mindst fem år.

DSB er betænkelig ved flere af de foreslåede nye bestemmelser i forslagens artikel 31 og artikel 32 om infrastrukturafgifter. DSB påpeger, at det eksisterende princip for beregning af infrastrukturafgiften, hvorefter afgiften som hovedregel alene skal svare til de direkte omkostninger, der er forbundet med benyttelsen af infrastrukturen, vil blive noget svækket. DSB lægger vægt på, at det eksisterende princip fastholdes for ikke at vanskeliggøre den udvikling i jernbanesektoren, som har været den overordnede hensigt med jernbanepakkerne.

Derudover finder DSB, at bestemmelserne i de nævnte artikler, og bilag VIII pkt. 3, om markedssegmentering og bedømmelse af de enkelte segmenters evne til at betale en større infrastrukturafgift er urimeligt detaljerede og vil være særdeles vanskelige at anvende i praksis.

DSB påpeger, at for godstrafikkens vedkommende må betalingsevnen forventes især at afhænge af arten af og kvalitetskravene til de enkelte transportere, som infrastrukturforvalterne næppe har viden om og større markedsindsigt i.

DSB finder det endvidere tvivlsomt, om det for den væsentlige del af den europæiske passagertrafik, der udføres som public service på basis af kontrakter med offentlige trafikkøbere, overhovedet giver mening at beskæftige sig med betalingsevne i traditionel forstand. DSB bemærker, at det snarere er et spørgsmål om, hvorvidt de nødvendige midler til infrastrukturforvalterne skal tilføres fra den ene eller anden offentlige instans.

DSB finder generelt, at det særdeles detaljerede direktivforslag og dets mange, indholdstunge bilag, på en række punkter medfører en risiko for forøgede og overflødige transaktionsomkostninger i jernbanesektoren. DSB påpeger, at bilag VIII pkt. 4, eksempelvis stiller uhensigtsmæssigt detaljerede krav til den præstationsordning, der skal aftales mellem operatør og infrastrukturforvalter.

DSB påpeger, at forslagens artikel 13, der kræver uafhængighed med hensyn til retlig status, organisation og beslutningstagning imellem forvalterne af service-faciliteter og jernbaneoperatører, der har en dominerende stilling på mindst ét af de markeder, hvor faciliteten benyttes, er for vidtgående. DSB bemærker, at der allerede i den generelle EU-ret og specifikt i artikel 5 i direktiv 2001/14 er fastlagt en klar ret for alle operatører til lige og ikke-diskriminerende adgang til sådanne væsentlige faciliteter. DSB vurderer, at en yderligere regulering af adgangsrettighederne og dermed oplagt risiko for divergens mellem 2 forskellige direktiver, er u hensigtsmæssig og risikerer at skabe flere problemer end den gavn, der forsøges opnået.

DSB påpeger endvidere, at kravene i forslagens artikel 55 om tilsynsorganets formand og bestyrelse forekommer at være urimelige og u hensigtsmæssige. DSB bemærker, at det formentligt vil være vanskeligt – især i de mindre medlemsstater – at finde tilstrækkeligt kvalificerede personer til tilsynsorganet, som ikke inden for de tre foregående år har haft stilling i eller direkte eller indirekte ansvar for nogle af de regulerede virksomheder.

Afslutningsvis bemærker DSB, at forslagens artikel 60-62 tillægger Kommissionen beføjelser til at vedtage delegerede retsakter vedrørende størsteparten af bilagene – uden om den fælles beslutningstagen. DSB kan - i betragtning af, at flere bilag udgør centrale dele af direktivforslagens substans - ikke tilslutte sig, at Kommissionen tillægges så vidtrækkende beføjelser til at foretage ændringer heri alene.

Dansk Transport og Logistik (DTL), der er en brancheorganisation for det danske transporterhverv på vej og bane, er generelt positivt indstillet over for forslaget.

DTL hilser det velkomment, at Kommissionen også for jernbaner forsøger at tackle problemet med afgifter for brug af infrastruktur. DTL bemærker, at der skal være lighed for alle transportformer i forbindelse med opkrævning af afgifter for brug af infrastruktur og for eksterne omkostninger. DTL fremhæver endvidere, at afgifter skal tilbageføres til transporterhvervet. Det skal gælde både vejafgifter og baneafgifter. DTL påpeger, at teksten i artikel 31.5 om at medlemsstater selv kan bestemme, hvad ekstra indtægter anvendes til, derfor ikke er acceptabel. DTL bemærker, at DTL er klar over, at teksten ikke er et nyt forslag.

DTL hilser ambitionen om at fremme investeringerne i jernbaner velkommen. DTL stiller sig dog tvivlende over for, om pligten i art. 8 til at udarbejde udviklingsstrategier, som gør det muligt at opfylde mobilitetsbehov, er tilstrækkelig konkret – særligt i forhold til en diffust formuleret ambition om mere gods på skinner. DTL bemærker, at det kunne være relevant i art. 8 at tilføje et krav om en klar udmelding i forbindelse med disse strategier om ambitionerne for jernbanegods i de enkelte medlemslande. I relation til finansiering af infrastruktur



generelt i EU – både for vej og bane – bemærker DTL, at der er store udfordringer generelt, og at en egentlig løsning på dette ikke skal forventes gennem et direktiv af denne type, men snarere et større initiativ, der tilvejebringer nye kilder til finansiering, uden at det belaster mobilitet med nye afgifter, der vil hindre udnyttelsen af infrastrukturen.

Afslutningsvis understreger DTL betydningen af, at teksten i art. 17 fastholdes, således at ejerskabsmulighederne fastholder fleksibilitet.

4. Statsfinansielle, samfundsøkonomiske og administrative konsekvenser af forslaget

Direktivforslagets statsfinansielle konsekvenser vurderes umiddelbart at være begrænsede. Derimod er det vanskeligere at vurdere de samfundsøkonomiske konsekvenser på nuværende tidspunkt. Som det fremgår af det ovenstående, foreslår Kommissionen en række tiltag, der skal bidrage til en forbedring af jernbaneinfrastrukturen. Erfaringsmæssigt er investeringer i jernbaneinfrastruktur meget omkostningstunge og således behæftet med potentielle væsentlige statsfinansielle og samfundsøkonomiske konsekvenser. I relation hertil er det dog vigtigt at tilføje, at der i Danmark allerede foregår en betydelig indsats i forhold til den danske jernbaneinfrastruktur, herunder fornyelse og vedligeholdelse af den eksisterende infrastruktur samt etablering af nye banestrækninger.

Der bør også henvises til de dele af Kommissionens forslag, der indeholder nye tiltag i forhold til infrastrukturafgifterne, idet det på nuværende tidspunkt er vanskeligt at vurdere, om disse forslag vil indebære statsfinansielle og samfundsøkonomiske konsekvenser.

Administrativt bemærkes det, at flere af Kommissionens forslag indebærer yderligere opgaver for de danske aktører i jernbanesektoren, først og fremmest for infrastrukturforvalteren (Banedanmark) og tilsynsorganet (Jernbanenævnet).

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører i direktivforslaget, at målene for forslaget, dvs. fremme af udviklingen af jernbanerne i EU, fastsættelse af hovedprincipperne for udstedelse af licenser til jernbanevirksomheder og koordinering af medlemsstaternes ordninger vedrørende tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet og afgifter for brug heraf, ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne. Det skyldes, at udstedelsen af sådanne licenser og driften af væsentlige dele af jernbanenettene helt klart har internationale aspekter, og at der skal tages hensyn til behovet for at sikre retfærdige og ikke-diskriminerende vilkår for adgan-

gen til infrastrukturen. På denne baggrund anfører Kommissionen, at de nævnte mål på grund af deres grænseoverskridende aspekter bedre opfyldes af EU.

Det er regeringens foreløbige vurdering, at nærhedsprincippet er overholdt. Således vurderer regeringen overordnet, at etablering af et egentligt indre marked for jernbanetransporttydelser, herunder udvikling og forbedring af jernbanesektorens konkurrenceevne, bedst opnås ved hjælp af ensartede regler og vilkår, der fastsættes på EU-niveau, frem for fastsættelse heraf på nationalt niveau.

6. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen er generelt positiv over for Kommissionens forslag om at sammenkrive de nuværende direktiver under 1. jernbanepakke til ét direktiv, ligesom regeringen er positivt indstillet i forhold til de dele af forslaget, der vedrører forenkling, præcisering og modernisering.

Regeringen må dog konstatere, at mange af Kommissionens forslag til nye regler ikke kan forventes på effektiv måde at adressere de problemer, som der er i den danske og europæiske jernbanesektor. Nyten af de nye tiltag, som Kommissionen foreslår, bør således holdes op mod, om de er egnet til at tiltrække flere passagerer henholdsvis mere gods til jernbanen. I direktivforslagets nuværende form er der desværre en risiko for, at en del af de nye tiltag vil føre til en yderligere bureaukratisering (og overregulering) af jernbanesektoren uden væsentlig effekt på passagertal eller gods. Regeringen lægger stor vægt på og vil arbejde for, at der kun indføres nye tiltag, i det omfang de kan forventes at føre til flere passagerer eller mere gods.

I tilknytning til dette centrale punkt er det ligeledes af stor vigtighed for regeringen, at der generelt sker en forenkling af direktivforslagets artikler og bilag. Jernbanesektoren har brug for klare og enkle rammebetingelser, ikke en række detaljerede og komplicerede forskrifter. Regeringen vil arbejde for, at direktivforslaget fører til en reel forenkling af EU's regulering på området.

I forhold til de enkelte dele af direktivforslaget bemærkes særligt følgende.

For så vidt angår forslaget til præciserende regler om adskillelse af regnskaber, vurderes det, at disse ikke vil medføre yderligere krav for de danske aktører. Regeringen vil arbejde for, at der ikke i forhandlingerne sker en videreudbygning af de foreslåede krav med henblik på at undgå unødvendig bureaukratisering.

I relation til forslaget om en "udviklingsstrategi for jernbaneinfrastrukturen" finder regeringen, at det er fornuftigt at anlægge et flerårigt perspektiv på jernbanesektoren. Dette skal kunne indpasses i et dansk system, med årlige finanslove og en flerårig politisk aftale om midler til fornyelse og vedligeholdelse af banenettet.



Regeringen er afvisende over for Kommissionens forslag vedrørende betingelser for adgang til jernbanerelaterede tjenesteydelser (som for eksempel passagerstationer, værksteder m.m.). Især forslaget om, at dele af en facilitet kan blive stillet til rådighed for andre jernbanevirksomheder, vækker bekymring.

Problemet er, at en jernbanevirksomhed ikke kan være sikker på at kunne udnytte sin investering fuldt ud, men tværtom kan blive tvunget til at dele den med andre jernbanevirksomheder. Det kan hæmme jernbanevirksomhedernes lyst til at investere, hvilket er essentielt for sektorens fremtid.

Regeringen er kritisk over for forslaget vedrørende Kommissionens overvågning af udviklingen i den europæiske jernbanesektor. Det er især omfanget af de oplysninger, som medlemsstaterne i henhold til forslaget skal sende til Kommissionen, der vækker bekymring. Sådan som listen er foreslået (med krav om oplysninger om alt fra udvikling i jernbanetransportresultater, kompensation for offentlige serviceforpligtelser, tilsynsorganer, beskæftigelsen i sektoren til infrastrukturafgifter og -investeringer), mener regeringen, at det vil lede til unødige administrative byrder for alle aktørerne i sektoren.

Regeringen finder, at der skal sikres lige konkurrencevilkår for de forskellige transportformer, herunder også i forbindelse med indførelse af eventuelle miljøafgifter.

I relation til afgifter finder regeringen endvidere, at Kommissionens fortolkningsforslag til, hvordan infrastrukturafgifterne skal beregnes, er uklart. Regeringen bemærker, at der under Bilag VIII alene er en opremsning af, hvad de direkte omkostninger *ikke* omfatter. Der savnes en opremsning – eller en beregningsmodel – for, hvad de direkte omkostninger omfatter. Dette bør indarbejdes i direktivforslaget.

Regeringen er afvisende over for Kommissionens forslag om at udvide tilsynsorganets kompetenceområder til også at omfatte mere ”policy”-betonede aktiviteter.

For regeringen er det vigtigt, at tilsynsorganets karakter af ”dømmende” og overvågende myndighed bevares. Formålet med tilsynsorganet er netop markedsovervågning og efterprøvelse af de udøvende myndigheders beslutninger. Det betyder, at tilsynsorganet ikke bør være involveret i udøvende myndighedsaktiviteter såsom fastsættelse af infrastrukturafgifter, statens investeringer i infrastrukturen, infrastrukturforvalterens virksomhedsplan etc. Det skyldes flere forhold. En sådan involvering vil gøre det vanskeligt for tilsynsorganet efterfølgende at prøve lovligheden af afgørelser, der relaterer sig til eller udspringer af sådanne aktiviteter. Det er derudover problematisk, at tilsynsorganet, hvis det tilføres ”policy”-betonede opgaver, ikke er undergivet politisk kontrol. Endvidere vil en udvidelse af kompetencerne til også at omfatte de policy-



betonede kompetencer medføre mindre gennemsigthed for aktørerne på jernbaneområdet med hensyn til de forskellige myndigheders roller.

Hvad angår forslaget om delegerede retsakter, er regeringen ikke overbevist om, at jernbaneområdet er egnet til dette. Hovedproblemet er, at bilagene ikke kan anses for at vedrøre ”ikke-væsentlige elementer”, således som Lissabon-traktaten lægger op til. Især er det et problem i relation til Bilag VII (kontrakt-mæssige aftaler mellem kompetente myndigheder og infrastrukturforvaltere) og Bilag VIII (krav vedr. omkostninger og udgifter i forbindelse med jernbane-infrastrukturen). Indholdet af disse bilag er centrale dele af direktivforslagets substans og har politisk og økonomisk betydning. De egner sig derfor ikke til delegation.

I bilag VIII gør dette sig særligt gældende for pkt. 9 omhandlende minimum-serviceniveau i tilfælde af eventuelle strejker. For regeringen er det afgørende, at EU ikke regulerer eller griber ind i konfliktretten på arbejdsmarkedet.

Ligeledes må det – i forlængelse af bemærkningerne ovenfor om Kommissionens overvågning – påpeges, at bilag IV (Oplysninger til overvågning af jernbanemarkedet) er problematisk, idet det allerede med det nuværende indhold er for vidtgående og i tilfælde af delegation vil kunne udvides yderligere af Kommissionen.

Regeringen går ind for fælles regler om kommerciel forvaltning af jernbane-virksomheder. Men reglerne bør åbne op for mere fleksibilitet i forhold til ministerens mulighed for at udøve sin indflydelse som ejer af virksomheden, end der gives aktionærer i henhold til national selskabslovgivning. I flere lande, herunder Danmark, er ejerforholdene i forhold til de nationale jernbanevirksomheder præget af forskellige hybrider mellem privat og offentlig, hvorfor den nationale selskabslovgivning ikke altid er passende.

Det er regeringens opfattelse, at medlemsstater også fremover bør bevare deres ret til at bestemme, at kun jernbanevirksomheder skal have mulighed for at indgive ansøgning om infrastrukturkapacitet.

7. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Siden behandlingen på rådsmødet i december 2010 har forslaget har været til forhandling i rådets transportarbejdsgruppe på en næsten ugentlig basis. Det ungarske formandskab ønsker, at nå så langt i forhandlingerne mellem medlemsstaterne som muligt. Formandskabet har dog måtte sande, at der er tale om et stort og komplekst forslag, som på nogle af de centrale punkter møder bred modstand. Formandskabet arbejder for, at der skal vedtages generel indstilling på rådsmødet den 16. juni 2011.



Indtil videre tegner der sig et billede af, at de fleste af medlemsstaterne støtter Kommissionens forslag om at forenkle og præcisere regler i første jernbanelov, men at de fleste - ligesom Danmark - er imod Kommissionens foreslåede brug af delegerede retsakter, og de foreslåede udvidede "policy" kompetencer til tilsynsorganerne.

For så vidt angår Kommissionens forslag vedr. betingelser for adgang til jernbanerelaterede tjeneste ydelser har der ikke været den samme brede modstand blandt medlemsstaterne. Endvidere har Kommissionen - bl.a. som svar på Danmarks påpegning af, at Kommissionens forslag vil hæmme jernbanevirksomhedernes interesse i at investere i servicefaciliteter - præciseret, at jernbanevirksomheder, som skal stille en servicefacilitet til rådighed for andre jernbanevirksomheder, kan kræve behørig leje for brugen af faciliteten eller vil have mulighed for at sælge faciliteten til den pågældende jernbanevirksomhed. Endvidere er det tanken at nybyggede værksteder, som er bygget med henblik på vedligehold af specifikt rullende materiel, skal kunne reserveres i fem år til den jernbanevirksomhed, som ejer det pågældende materiel. Kommissionen vil ændre forslaget i overensstemmelse med disse betragtninger.

8. Europa-Parlamentets udtalelser

Parlamentet fremlagde den 19. april 2011 udkast til betænkning. Udkastet til betænkning går i en anden retning end Kommissionens forslag på visse punkter. Bl.a. ønsker Parlamentet fuldstændig organisatorisk adskillelse mellem infrastrukturforvalter og jernbanevirksomhed, forstærkning af bestemmelserne om adgang til servicefaciliteter samt udbygning af Kommissionens overvågning. Herudover ønsker Parlamentet ikke at svække Regulatory Bodys kompetencer, men ser gerne samspillet mellem Kommissionen og Regulatory Body forstærket. I forhold til brugen af delegerede retsakter, fastholder Parlamentet disse, men visse dele af bilagene anses dog som væsentlige, hvorfor de ikke bør ændres ved delegerede retsakter.

Forslaget er programsat til vedtagelse i Parlamentets Transport og Turisme udvalg den 12. juli 2011 og forventes derefter sat på til vedtagelse på Parlamentets plenarforsamling den 13. september 2011.

9. Tidligere forelæggelser for Europaudvalget

Sagen har været forelagt Europaudvalget til orientering den 26. november 2010.