

NOTAT

Dato 27. februar 2013
J. nr. 2013-698

Grund- og nærhedsnotat 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

Notatet er fremsendt parallelt til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Transportudvalg

KOM (2013)29

1. Resumé

Kommissionen fremsatte den 30. januar 2013 sine forslag i fjerde jernbanepakke, herunder forslag til ændring af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/34/EU af 21. november 2012. Det overordnede mål med pakken er 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.

2. Baggrund

Kommissionen har den 30. januar 2013 fremsendt forslag om Europa-Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/34/EU af 21. november 2012 om oprettelse af et fælles europæisk jernbaneområde, for så vidt angår åbning



af markedet for indenlandsk passagertransport med jernbane og forvaltning af jernbaneinfrastrukturen, KOM (2013) 29. Forslaget er en del af 4. jernbanepakke. Forslaget er oversendt til Rådet den 4. februar 2013 i dansk sprogversion. Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 91 og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294.

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

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

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

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

3. Formål og indhold

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

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

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

Kommissionen vil med forslaget fjerne interessekonflikter, der påvirker infrastrukturforvalterens beslutninger vedrørende markedsadgang, og afskaffe den mulighed for krydssubsidiering, der findes i integrerede virksomheder.

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



Herudover vil Kommissionen med forslaget sikre, at alle infrastrukturforvalterens funktioner forvaltes på en konsekvent måde.

Side 3/6

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 være 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.

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

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

Forslaget indebærer derfor, at der skal nedsættes et koordinationsudvalg. Formålet er at sikre en god koordination mellem infrastrukturforvalteren og de brugere af nettet, som berøres af infrastrukturforvalterens afgørelser, herunder



ansøgere, repræsentanter for passagerer og brugere af godstransport samt regionale og lokale myndigheder. Forslaget indeholder en beskrivelse af, i forbindelse med hvilke spørgsmål infrastrukturforvalteren bør søge rådgivning hos brugerne, bl.a. vedrørende deres behov for udvikling af infrastrukturen, præstationsmål, tildeling og afgifter.

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

Åbning af markedet for indenlandsk passagertransport

Forslaget indebærer, at markedet for national passagertransport åbnes. Dette 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 fælles 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.

Side 5/6

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Parlamentets holdning foreligger ikke endnu.

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

Det skal undersøges nærmere om en vedtagelse af forslaget vil medføre behov for ændringer i lov om DSB og lov om jernbane med tilhørende bekendtgørelser.

Regeringen er i gang med at afdække konsekvenserne af forslaget, herunder konsekvenserne af forslagets bestemmelser om koordinationsudvalg og et europæisk netværk af infrastrukturforvaltere.



8. Høring

Forslaget er sendt i høring hos EU-specialudvalget for transport samt andre relevante høringsparter med høringsfrist d. 6. marts 2013. Der vil blive fremsendt supplerende grund- og nærhedsnotat, såfremt høringen giver anledning hertil.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er ikke kendskab til andre landes holdninger.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen er generelt positiv over for forslag, der kan være med til at udvikle jernbanesektoren og få flere passagerer og mere gods over på jernbanen.

I forhold til de regler, som Kommissionen foreslår vedrørende adskillelse mellem infrastrukturforvalter og jernbanevirksomhed, er regeringen som udgangspunkt enig i, at hindringer for lige adgang til markedet kan findes i, at infrastrukturforvalter og jernbanevirksomhed er meget tæt forbundne, og at der derfor bør bakes op om en sådan 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 administrerer infrastrukturen og DSB, der er en selvstændig offentlig virksomhed, der driver jernbanevirksomhed - kan opretholdes. Det er regeringens holdning, at der skal kunne opretholdes en direkte politisk styring af udviklingen af jernbaneinfrastrukturen.

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

Kommissionens forslag til ændring af direktiv nr. 34/2012 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 14. februar 2013.