



Bruxelles, den 30.1.2013
COM(2013) 34 final

**RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET
EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET**

**om gennemførelsen af bestemmelserne i direktiv 2007/58/EF om åbning af markedet for
international personbefordring med jernbane,**

**der ledsager meddelelsen til Rådet og Europa-Parlamentet om den fjerde
jernbanepakke**

(EØS-relevant tekst)

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET

**om gennemførelsen af bestemmelserne i direktiv 2007/58/EF om åbning af markedet for
international personbefordring med jernbane,**

**der ledsager meddelelsen til Rådet og Europa-Parlamentet om den fjerde
jernbanepakke**

(EØS-relevant tekst)

1. INDLEDNING

Den 23. oktober 2007 vedtog Europa-Parlamentet og Rådet direktiv 2007/58/EF om ændring af Rådets direktiv 91/440/EØF om udvikling af Fællesskabets jernbaner og direktiv 2001/14/EF om tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet og opkrævning af afgifter for brug af jernbaneinfrastruktur¹ (i det følgende benævnt: direktivet). Alle jernbanevirksomheder, der har en gyldig licens og de nødvendige sikkerhedscertifikater, fik ret til at drive international personbefordring med jernbane, herunder muligheden for at transportere passagerer på nationale delruter (cabotagekørsel) fra den 1. januar 2010. 1. januar 2012 blev fastsat som frist for medlemsstater, hvis andel af international personbefordring med jernbane udgjorde mere end halvdelen af passagerer befordret af jernbanevirksomheder på deres område (den eneste medlemsstat, der opfyldte dette kriterium, var Luxembourg). Forpligtelsen til at omsætte dette direktiv til national lovgivning og gennemføre det gælder ikke for Cypern og Malta, så længe der ikke findes noget jernbaneland på deres område.

Med henblik på at beskytte de jernbanevirksomheders interesser, som betjener nationale ruter, der er dækket af en offentlig tjenesteydelseskontrakt, giver direktivet mulighed for at indføre visse begrænsninger i forbindelse med åbningen af markedet for international personbefordring med jernbane. Medlemsstaterne kan begrænse retten til at indføre nye internationale forbindelser,

- hvor hovedformålet med den nye forbindelse ikke er internationalt
- hvor en ny international forbindelse ville bringe den økonomiske ligevægt i fare, som eksisterer for ruter, der betjenes i henhold til en kontrakt om offentlig tjeneste
- som følge af tidsbegrænsede, eksklusive rettigheder, der er bevilget, inden direktivet trådte i kraft
- hvor der er tale om transitbefordring gennem Den Europæiske Union.

Direktivet giver ydermere mulighed for, at operatøren af en ny international passagerforbindelse kan pålægges et gebyr til finansiering af forpligtelser i forbindelse med offentlige tjenesteydelser. En sådan afgift skal pålægges efter principperne om rimelighed, gennemsigtighed, ikke-forskelsbehandling og proportionalitet og må ikke bringe den økonomiske levedygtighed for den forbindelse, der pålægges afgiften, i fare.

¹ EUT L 315 af 3.12.2007.

Direktivet vedrører ikke forbindelser mellem en medlemsstat og et tredjeland². Da et vist antal medlemsstater (Det Forenede Kongerige, Italien, Sverige og Tyskland) allerede havde taget skridt til at åbne deres markeder for personbefordring med jernbane inden vedtagelsen af en formel forpligtelse på EU-plan, gjorde direktivet det også klart, at medlemsstater, hvor markedet allerede var åbnet, ikke var forpligtede til før 1. januar 2012 at bevilge ret til at drive nye internationale passagerforbindelser til jernbanevirksomheder og disses datterselskaber med bevilling i en medlemsstat, hvor adgangsrettigheder af en lignende beskaffenhed ikke var bevilget³.

I henhold til direktivets artikel 10, stk. 9, skal Kommissionen forelægge Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg samt Regionsudvalget en rapport om gennemførelsen af bestemmelserne vedrørende åbningen af markedet for personbefordring med jernbane. Kommissionen forelægger hermed sin rapport til de nævnte institutioner for at opfylde denne forpligtelse.

Direktivet kræver også, at rapporten vurderer markedets udvikling, herunder status for forberedelsen af yderligere liberalisering, og at den analyserer de forskellige modeller for organisering af dette marked og direktivets indvirkning på kontrakter om offentlig tjeneste samt finansieringen af dem. Denne rapport viser, at gennemførelsen af direktivet endnu ikke har resulteret i ret mange nye forbindelser, og den forsøger at analysere årsagerne hertil. Da der er et minimalt antal nye forbindelser, er deres indvirkning på finansieringen af forpligtelser til offentlig tjeneste ubetydelig. Status for forberedelsen af yderligere åbning af markedet og de forskellige modeller for organisering af dette marked analyseres i den konsekvensvurdering, der er knyttet til lovforslaget om en ændring af direktiv 91/440/EØF.

I de følgende afsnit analyserer vi først den retlige gennemførelse af de af direktivets bestemmelser, der er relevante for medlemsstaternes åbning af markedet for international personbefordring med jernbane. Derefter undersøger vi den praktiske indvirkning, som direktivet har haft på jernbanemarkedet, og de årsager, der kan forklare, hvorfor flere af de forventede positive effekter endnu ikke har vist sig.

2. RETLIG GENNEMFØRELSE AF DE BESTEMMELSER I DIREKTIVET, DER ER RELEVANTE FOR ÅBNINGEN AF MARKEDET FOR INTERNATIONAL PERSONBEFORDRING MED JERNBANE

Fristen for at omsætte direktivet til national lovgivning var den 4. juni 2009. På det tidspunkt havde ingen af medlemsstaterne meddelt gennemførelse. Mens nogle af medlemsstaterne meddelte gennemførelse i de følgende to måneder, indledte Kommissionen den 31. juli 2009 traktatbrudsprocedurer mod 19 medlemsstater for manglende meddelelse af foranstaltninger til gennemførelse af direktivet. Den 3. juni 2010 fremsatte Kommissionen af samme årsag en begrundet udtalelse til 4 medlemsstater. Alle medlemsstaterne har siden meddelt gennemførelse.

² Betragtning 4 i direktiv 2007/58/EF.

³ Artikel 10, stk. 3d.

For sen og utilstrækkelig omsætning af tidligere jernbanepakker til national lovgivning kan også have en negativ indvirkning på den praktiske gennemførelse af direktivets bestemmelser. Der verserer i øjeblikket 12 sager ved Den Europæiske Unions Domstol vedrørende traktatbrud i forbindelse med utilstrækkelig gennemførelse af den første jernbanepakke, og Kommissionen sendte begrundede udtalelser i lignende sager til 4 andre medlemsstater. Disse traktatbrudsprocedurer vedrører blandt andet:

- utilstrækkelige sikkerhedsforanstaltninger til garanti af infrastrukturforvalterens uafhængighed af jernbaneholdingselskabet og dets affilierede transportvirksomheder ved udøvelsen af vigtige funktioner
- utilstrækkelige incitamenter over for infrastrukturforvalteren til at reducere omkostningerne og niveauet for adgangsgebyrer
- adgangsgebyrer, der er fastsat på et højere niveau end de direkte omkostninger uden belæg for, at markedet kan bære dette
- utilstrækkelig uafhængighed mellem tilsynsorganet og den etablerede⁴ jernbanevirksomhed, infrastrukturforvalteren eller det ministerium, der fører tilsyn med den etablerede jernbanevirksomhed
- utilstrækkelig bemyndigelse af tilsynsorganet til at tage og håndhæve de nødvendige beslutninger.

I september 2011 indledte Kommissionen desuden traktatbrudsprocedurer mod Det Forenede Kongerige og Frankrig for utilstrækkelig gennemførelse af den første jernbanepakke med hensyn til Kanaltunneltrafikken.

Årsagerne til, at Kommissionen indledte de nævnte traktatbrudsprocedurer, er også relevante for adgangen til markedet for international personbefordring med jernbane. En af de positive følger af traktatbrudsprocedurerne er dog en betydelig styrkelse af tilsynsorganernes beføjelser, som er afgørende for øget konkurrence (kun tre af de nævnte seksten verserende traktatbrudsprocedurer angår nu tilsynsorganers beføjelser).

Efter artikel 10, stk. 3a, har enhver jernbanevirksomhed, der er etableret i en medlemsstat, og som har indhentet en licens og de nødvendige sikkerhedscertifikater, adgang til infrastrukturen i alle medlemsstater med henblik på at drive international personbefordring inden for EU. Direktivet bemyndiger nytilkomne selskaber på markedet til at samle passagerer op og sætte dem af på en hvilken som helst station beliggende på den internationale rute, herunder stationer beliggende i den samme medlemsstat (cabotagekørsel). Cabotagerettigheder bør "sigte på stop, der støtter den internationale rute",⁵ og hvis de indføres, bør der være tale om forbindelser, hvis **hovedformål** er at befordre passagerer mellem stationer beliggende i forskellige medlemsstater. Tilsynsorganer skal afgøre, om en forbindelses hovedformål er at befordre passagerer, der er på en international rejse. De bør ikke handle på eget initiativ, men efter anmodning fra de relevante kompetente myndigheder og/eller interesserede jernbanevirksomheder.

⁴ En etableret operatør er en (tidligere) statslig jernbanevirksomhed, der havde en dominerende position på markedet inden liberaliseringen.

⁵ Betragtning 8 i direktiv 2007/58/EF.

Siden behovet for vejledning fra Kommissionen vedrørende gennemførelse af denne bestemmelse fremgik af en undersøgelse af gennemførelsen af direktivet, som blev foretaget af Kommissionens tjenester i slutningen af 2009, og efterfølgende drøftelser med repræsentanter for medlemsstaterne og sammenslutninger i jernbanesektoren, offentliggjorde Kommissionen den 28. december 2010 en fortolkende meddelelse om visse af direktivets bestemmelser⁶. Denne meddelelse bekræfter, at når tilsynsorganer skal afgøre en forbindelses hovedformål, skal de handle uafhængigt. Dette indebærer, at deres beslutning ikke på forhånd kan være betinget eller bestemt af instrukser fra andre offentlige myndigheder ifølge national ret. Tilsynsorganerne skal kontrollere forbindelsens hovedformål fra sag til sag.

Inden for rammerne af den omarbejdede første jernbanepakke besluttede EU-medlovgivere at pålægge Kommissionen at indføre gennemførelsesretsakter, der i detaljer beskriver proceduren og kriterierne i forbindelse med vurdering af en forbindelses beskaffenhed (test af hovedformål) inden for 18 måneder efter gennemførelse af direktivet om et fælles europæisk jernbaneområde (i 2015).⁷

Estland og Sverige lægger ikke restriktioner på kommercielle jernbanetjenester, og de har derfor ikke gennemført nogen bestemmelse i deres nationale lovgivning vedrørende bestemmelse af en forbindelses hovedformål. I alle andre medlemsstater med én undtagelse (Finland) findes der bestemmelser i den nationale lovgivning om bemyndigelse af tilsynsorganet til at undersøge hovedformålet med nye internationale forbindelser, der ansøges om. Nogle medlemsstater har til hensigt at anvende en metode, der udelukkende er baseret på kvantitative tærskler (for hvor lang en strækning der skal ligge uden for medlemsstaten; for det antal passagerer, der skal foretage en international rejse; for den del af omsætningen, der skal komme fra internationale passagerer), mens det i flere andre medlemsstater ikke er blevet offentliggjort, hvilken beslutningsproces og metode der skal anvendes. Endelig ser det ud til, at flere medlemsstater har givet retten til at anmode om en test af hovedformålet til markedsaktører, der ikke er angivet i direktivet (typisk infrastrukturforvalteren). Kommissionen er ved at analysere disse sager med hensyn til overholdelse af direktivet.

Medlemsstaterne kan udelukke enhver jernbanebefordring i **transit** gennem EU fra direktivets anvendelsesområde, når den begynder og ender uden for EU's område⁸. Fire medlemsstater (Bulgarien, Grækenland, Litauen og Rumænien) har valgt at bruge denne mulighed, som af geografiske grunde synes at være irrelevant for de andre.

Da indførelsen af nye tjenester med cabotagerettigheder på en rute, der er omfattet af en offentlig tjenesteydelseskontrakt, kan få følger for organiseringen og finansieringen af forpligtelsen til at yde offentlig tjeneste, i henhold til artikel 10, stk. 3b, kan medlemsstaterne begrænse retten til adgang på ruter mellem et afgang- og et bestemmelsessted, der er omfattet af en eller flere kontrakter om offentlig tjeneste i overensstemmelse med EU's lovgivning,⁹ hvis de nye internationale tjenester ville skabe ubalance i deres **økonomiske ligevægt**. Kommissionens fortolkende meddelelse understreger, at denne begrænsning er valgfri. Tilsynsorganer kan ikke handle på eget initiativ, men kun efter anmodning fra de enheder, der er angivet i direktivet.

⁶ EUT C 353 af 28.12.2010, s. 1-6.

⁷ Artikel 10, stk. 4, i direktivet om etablering af et fælles jernbaneområde, der blev vedtaget af Europa-Parlamentet den 3. juli 2010 og af Rådet den 29. oktober 2012.

⁸ Artikel 2, stk. 4, i direktiv 91/440/EØF som ændret ved direktiv 2007/58/EF.

⁹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1370/2007 af 23. oktober 2007 om offentlig personbefordring med jernbane og ad vej og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 1191/69 og (EØF) nr. 1107/70.

Direktivet specificerer ikke, hvilken form sådanne begrænsninger kan have, men f.eks. restriktioner med hensyn til antallet eller hyppigheden af stop, udelukkelse af visse stop og reduktion af antallet af afgang er mulige tiltag ud over fuld udelukkelse af cabotage.

Tilsynsorganers vurderinger og beslutninger bør samordnes. Ud over udveksling af oplysninger og, hvor det er relevant, samordning af principper og praksis for vurderinger i det enkelte tilfælde, opfordres tilsynsorganerne i betragtning 17 til at udarbejde retningslinjer på grundlag af deres erfaringer.

Den fortolkende meddelelse gør det klart, at den økonomiske ligevægtstest er uafhængig af hovedformålstesten: de kan foretages samtidigt, men den ene kan ikke være en forudsætning for den anden. Det understreges også, at vurderingen bør begrænse sig til de punkter, der anføres i anmodningen.

Med henblik på gennemsigtighed og ikke-forskelsbehandling bør den metode, der anvendes til at beslutte, hvorvidt en ny international tjeneste skaber ubalance i den økonomiske ligevægt i en kontrakt om offentlig tjeneste, offentliggøres.

Ved besvarelse af et spørgeskema, der blev sendt ud i 2012 af Kommissionens tjenester, erklærede 11 medlemsstater, at de ikke begrænser cabotagerettigheder. Adskillige medlemsstater, der har valgt at gøre brug af denne mulighed, har ikke offentliggjort beslutningsprocessen og den metode, der skal anvendes. I nogle andre medlemsstater ser det ud til, at den nationale lovgivning indeholder ret strenge kriterier. I mindst én medlemsstat skal den økonomiske ligevægtstest foretages inden hovedformålstesten, selv i tilfælde hvor der ikke har været en anmodning herom. Kommissionen er ved at analysere disse sager med hensyn til overholdelse af direktivet.

Men selv om medlemsstaterne ser ud til at have vanskeligt ved at gennemføre bestemmelserne i artikel 10, stk. 3a og 3b, er der faktisk kun ét eksempel i praksis på, at de anvendes til at begrænse cabotagerettigheder. I Italien (én af de få medlemsstater, hvor den beslutningsproces og metode, der anvendes, er blevet offentliggjort på tilsynsorganets websted) besluttede tilsynsorganet i forbindelse med en ansøgning fra den private italienske operatør LeNord S.p.A. i samarbejde med de etablerede operatører tyske DB og østrigske ÖBB om driften af flere ruter, der forbandt de tre medlemsstater, at anvende en delvis begrænsning af cabotagerettighederne ud fra den betragtning, at de ville skabe ubalance i den økonomiske ligevægt for flere regionale kontrakter om offentlig tjeneste. Beslutningen blev suspenderet af tilsynsorganet selv for at sikre befordringen af passagerer, der allerede havde købt billet. På grundlag af en ændring i de internationale passagerforbindelser, der blev anmodet om, ophævede tilsynsorganet alle cabotagebegrænsningerne, og jernbanevirksomhederne betjener i dag daglige afgang fra München via Brenner-passet til tre bestemmelsessteder i Italien (Venedig, Bologna og Verona).

Inden for rammerne af den omarbejdede første jernbanepakke besluttede EU-lovgiverne at pålægge Kommissionen at indføre gennemførelsesretsakter, der i detaljer beskriver proceduren og kriterierne i forbindelse med vurdering af indvirkningen af en ny forbindelse på kontrakten om offentlig tjeneste inden for 18 måneder efter gennemførelse af direktivet om et fælles europæisk jernbaneområde (i 2015).¹⁰

¹⁰ Artikel 11, stk. 4, i direktiv om etablering af et fælles jernbaneområde.

I henhold til artikel 10, stk. 3c, kan medlemsstaterne endvidere begrænse cabotagerettighederne, hvis der er indrømmet eneret til at befordre passagerer mellem de pågældende stationer i en **koncessionskontrakt**, der er indgået inden direktivets ikrafttrædelse (4. december 2007) på grundlag af en retfærdig udbudsprocedure på konkurrencevilkår og i overensstemmelse med de relevante principper i fællesskabsretten. Denne begrænsning kan gælde for kontraktens oprindelige løbetid eller 15 år, alt efter hvilken frist der er kortest.

Den eneste medlemsstat, hvor en sådan begrænsning er i brug, er i Holland, på ruten Amsterdam-Roosendaal i en periode på 15 år. Den vedrører cabotage på den nye højhastighedslinje HSL Zuid, der siden 2009 har forbundet Schiphol-lufthavnen med Antwerpen i Belgien, hvor indenlandsk befordring er forbeholdt operatøren High Speed Alliance (et fællesforetagende mellem den etablerede operatør NS og det nationale luftfartsselskab KLM).

I artikel 10, stk. 3e, fastsættes det, at beslutninger om begrænsninger på grundlag af en koncessionskontrakt eller ubalance i den økonomiske ligevægt for en kontrakt om offentlig tjeneste er undergivet **domstolsprøvelse**.

Ifølge de oplysninger, Kommissionen har til rådighed, er der bestemmelser herom i den nationale lovgivning i alle medlemsstater, som benytter disse muligheder. I de fleste tilfælde kræver dette ikke særlig lovgivning, men er i overensstemmelse med generelle bestemmelser om domstolsprøvelse af myndighedsbeslutninger. Eftersom der næsten ingen beslutninger har været at kontrollere, har der dog ikke været nogen praktisk afprøvning af disse bestemmelser i forbindelse med åbningen af markedet for international personbefordring med jernbane.

I henhold til artikel 10, stk. 3f, kan medlemsstaterne bemyndige den myndighed, der har ansvar for personbefordring med jernbane, til at opkræve en **afgift** af jernbanevirksomheder, der udfører cabotagekørsel, efter principperne om rimelighed, gennemsigtighed og ikke-forskelsbehandling.

Syv medlemsstater (Bulgarien, Grækenland, Italien, Rumænien, Slovenien, Slovakiet og Ungarn) har besluttet at indskrive denne mulighed i deres nationale lovgivning. En sådan afgift er dog aldrig blevet pålagt nogen jernbanevirksomhed.

3. NYE FORBINDELSER, DER DRIVES PÅ GRUNDLAG AF DIREKTIVET

Selv om direktivets væsentlige lovkrav vedrørende åbning af markedet for nye internationale forbindelser med cabotagekørsel er opfyldt, er sådanne forbindelser et sjældent syn i øjeblikket i Europa.

Siden december 2010 har den private italienske operatør LeNord sammen med den etablerede tyske operatør DB og den etablerede østrigske operatør ÖBB leveret befordring fra Tyskland gennem Østrig til Italien på ruterne München – Brenner – Verona (1 togpar om dagen), München – Brenner – Venedig og München – Brenner – Bologna (2 togpar om dagen på begge ruter). Siden december 2011 har endnu en jernbanevirksomhed, der er baseret i Italien (Società Viaggiatori Italia S.r.l.) og kontrolleret af den etablerede franske operatør SNCF, drevet nye ruter, der forbinder Paris – Modane – Milano (3 togpar om dagen), mens den etablerede italienske operatør Trenitalia og den fransk baserede private operatør Veolia Transdev har drevet en nattogsforbindelse fra Venedig til Paris via Schweiz under handelsmærket *thello*. Det er den første forbindelse på markedet for langdistancepersonbefordring i Frankrig, der ikke drives af eller i samarbejde med SNCF.

I 2010 begyndte den svenske etablerede operatør, SJ, at tilbyde befordring fra Sverige til Danmark med cabotagekørsel mellem København og Odense. Den sidste del af denne forbindelse blev dog stoppet efter et år.

En atypisk international forbindelse på noget, der kunne ligne et nichemarked, er Berlin Night Express, et nattog, der forbinder Malmø og Berlin tre gange om ugen fra sidst i marts til først i november, og som drives af Veolia og GVG Verkehrsorganisation GmbH.

Det er værd at nævne, at når DB efter planen trækker sig ud af samarbejdet om international højhastighedsbefordring med SNCF og den etablerede belgiske operatør SNCB, bliver Thalys endnu en konkurrent på langdistancemarkedet, især på ruten Aachen-Köln-Essen. Thalys har siden 2011 forlænget sine Paris-Köln-tog til Ruhrområdet. DB har også meddelt, at virksomheden har planer om at indføre InterCityExpress-befordring fra Frankfurt til London via Kanaltunnelen.

Hovedformålet med de ruter, der betjenes af den private østrigske operatør WESTbahn (en virksomhed, hvori SNCF har en andel på 26 %) fra Wien til Salzburg og til Freilassing på den tyske side af grænsen, forekommer at være indenlandsk transport.

Der må skelnes mellem regionale ruter, der krydser grænser, og som er omfattet af en kontrakt om offentlig tjeneste, såsom personbefordring fra Enschede i Holland til Münster og Dortmund i Tyskland, og internationale forbindelser med åben adgang efter direktivets bestemmelser.

4. ÅRSAGER TIL DEN RINGE INDVIRKNING, SOM GENNEMFØRELSEN AF DETTE DIREKTIV HAR HAFT PÅ MARKEDET

Der kan peges på adskillige barrierer, som hindrer nye operatører (herunder etablerede jernbanevirksomheder med licens i en anden medlemsstat) i at tilbyde internationale forbindelser på grundlag af direktivet. Forsinket og, i nogle tilfælde, restriktiv gennemførelse af direktivet og vedvarende forskelsbehandling med hensyn til adgangen til infrastrukturen og til jernbanerelaterede tjenester, som resulterede i traktatbrudsprocedurer i forbindelse med gennemførelsen af den første jernbanepakke, har bestemt haft en negativ indvirkning på markedet.

Der er kun få internationale bestemmelsessteder med en trafikstrøm, der er stærk nok til, at operatørerne kan indføre nye forbindelser, som er økonomisk rentable. Især er der kun få muligheder for rentabel befordring på nichemarkeder som nattogstrafik (som udkonkurreres af hurtigere forbindelser om dagen eller andre former for transport). Det er også ret vanskeligt at integrere de nye internationale forbindelser i den nationale køreplan, så forbindelserne bliver hensigtsmæssige.

Erfaringerne fra åbningen af markedet for jernbanefragt viser, at nye operatører (selv datterselskaber til etablerede jernbanevirksomheder i andre medlemsstater) foretrækker nationale forbindelser frem for internationale, fordi trafikstrømmen er større, og national trafik er lettere at organisere (der er kun én infrastrukturforvalter, der er ingen sprogproblemer osv.).

Berørte parter inden for international befordring henviser til følgende adgangsbarrierer:

- administrative barrierer: vanskeligheder med at få et sikkerhedscertifikat eller en godkendelse af transportmidler (i flere tilfælde, ekstremt lang tid til beslutningstagning)
- informationsbarrierer: vanskeligheder med at få information og information af ringe kvalitet i forbindelse med ovennævnte administrative problemer

- driftsmæssige barrierer: behov for personale, der taler alle officielle sprog langs ruten, omskiftelighed i infrastrukturegebyrer, adgang til driftsfaciliteter og -ydelser, vanskeligheder med tilpasning af togveje i nationale køreplaner for at opnå passende internationale togveje, manglende fælles billetløsninger
- adgang til salgskanaler: vanskeligheder med brug af eksisterende salgsfaciliteter på et rimeligt og ikke-diskriminerende grundlag eller at leje områder på stationer til opsætning af eget billetsalgskontor eller til at få deres reklame vist (ifølge undersøgelsen var Danmark, Det Forenede Kongerige, Portugal og Tjekkiet de eneste medlemsstater i 2011, hvor alle salgsfaciliteter i forbindelse med personbefordring med jernbane var tilgængelige for eksterne jernbanevirksomheder uden nogen restriktioner¹¹).

Faste former for samarbejde mellem etablerede operatører (som i modsætning til nye operatører oplever en netværkseffekt og en dominerende position på deres nationale marked) kan også være en hindring, ikke bare for nye operatører, der har vanskeligt ved at finde et rentabelt markedssegment, hvor de kan starte egne forbindelser, men også for etablerede operatører, der overvejer at skifte strategi og på egen hånd komme ind på markedet i en anden medlemsstat.

Utilstrækkelig finansiering af jernbaneinfrastruktur i visse medlemsstater fører uundgåeligt til forringelse af befordringskvaliteten og til et behov for at trække internationale forbindelser tilbage, som ikke længere er konkurrencedygtige i forhold til andre former for transport.

Højhastighedsbaner har været succeshistorien inden for jernbanetransport, og højhastighedsforbindelser mellem større byer har da også den største trafikstrøm og derfor et reelt potentiale for indførelse af nye forbindelser (DB planlægger at køre med egne InterCityExpress-tog fra Frankfurt til London eller at drive de nyligt indførte nye ruter mellem Frankfurt og Marseille i samarbejde med SNCF, og DB kan bekræfte dette). Men virksomheden har brug for særligt rullende materiel og derfor store investeringer og kan løbe ind i særlige sikkerhedsbarrierer på visse markeder såsom Kanaltunnelen, hvor de særlige sikkerhedsregler, der er baseret på vognstandarder og er forskellige fra den TSI, der ellers gælder i Europa, har været en hindring for, at DB kan bruge sine egne ICE-togsæt.

Rammebetingelser for forskellige transportformer giver heller ikke lige vilkår: i visse medlemsstater pålægges internationale tog moms og/eller brændstofafgifter, mens luftfarten ikke pålægges sådanne afgifter.

Endelig må der tages hensyn til det generelle negative økonomiske klima siden 2008 og jernbanesektorens ringe reaktion på ændringer i lovgivningen (på grund af behov for store investeringer og den lange brugsperiode for jernbaneaktiver).

Nogle af de barrierer, der er beskrevet i denne rapport, blev taget op af de europæiske medlovgivere under omarbejdelsen af den første jernbanepakke, som resulterede i vedtagelsen af direktivet om et fælles europæisk jernbaneområde (adgang til faciliteter og ydelser, forbedret stabilitet i finansieringen af infrastruktur, kortere frister for administrative beslutninger). Med harmonisering af sikkerhedscertifikater og godkendelse af køretøjer har Kommissionen til hensigt at eliminere andre administrative barrierer inden for rammerne af den fjerde jernbanepakke.

¹¹ http://www.deutschebahn.com/site/shared/en/file_attachments/position_papers/study_rail_liberalisation_index_2011_complete_version.pdf, s. 70.

5. KONKLUSIONER

International personbefordring med jernbane og cabotagerettigheder er blevet liberaliseret i EU ved direktiv 2007/58/EF fra 1. januar 2010 (undtagen i Luxembourg, hvor denne frist blev udskudt til 1. januar 2012). Selv om alle medlemsstater var forsinket med hensyn til gennemførelsen, har de nu alle truffet nationale lovgivningsforanstaltninger til overholdelse af direktivet.

Hvad angår den praktiske gennemførelse, viste fortolkningen af bestemmelserne vedrørende en jernbaneforbindelses hovedformål og ubalance i den økonomiske ligevægt for ruter omfattet af en kontrakt om offentlig tjeneste sig at være det vanskeligste for medlemsstaterne. På dette område vil Kommissionen vedtage gennemførelsesretsakter på grundlag af direktivet om etablering af et fælles jernbaneområde.

Flere medlemsstater besluttede ikke at anvende nogen af de muligheder, der gives i direktivet, til at begrænse nye internationale forbindelser eller cabotagerettigheder. Selv hvor national ret giver mulighed for at begrænse cabotage, er anvendelsen af disse bestemmelser i praksis minimal. Koncessionsbaseret begrænsning forekommer at være den mest effektive af sikkerhedsbestemmelserne til at beskytte de operatørers interesser, som leverer transport på en rute, der kan være interessant med hensyn til cabotage. Den anvendes dog kun i én medlemsstat.

Trods etableringen af relevante nationale retlige rammer i alle berørte medlemsstater er der kun få eksempler på, at nye internationale ruter drives på grundlag af direktivet. Når nye operatører forsøger at komme ind på markedet for international personbefordring med jernbane, møder de ofte barrierer, der skyldes utilstrækkelig gennemførelse af tidligere jernbanepakker eller smuthuller i tidligere EU-lovgivning. Traktatbrudsprocedurer, omarbejdning af den første jernbanepakke og de nuværende forslag til den fjerde jernbanepakke ventes at bidrage til løsning af disse problemer.

Selv i tilfælde af, at alle disse barrierer bliver elimineret, kan vi dog ikke forvente en hurtig vækst i nye internationale passagerforbindelser, da de fleste segmenter af markedet for international personbefordring med jernbane dårligt nok er rentable og derfor ikke attraktive for operatørerne. Det er meget lettere at organisere national personbefordring, og i medlemsstater, der har åbnet deres nationale marked for personbefordring for konkurrence, er der langt flere nye operatører end på det internationale marked. Liberaliseringen af godstransport med jernbane har givet et lignende billede. Det bør også bemærkes, at inden for personbefordring forekommer konkurrencen at være størst på lokale og regionale ruter omfattet af en kontrakt om offentlig tjeneste ved udbud på konkurrencevilkår.

Analysen af de erfaringer, der er høstet i forbindelse med åbningen af markedet for international personbefordring med jernbane siden 2010, synes således at bekræfte, at nye internationale forbindelser sandsynligvis vil brede sig via åbningen af det nationale marked, snarere end omvendt. For eksempel vil åbningen af det nationale marked give operatører af internationale forbindelser mulighed for at udvikle føderuter, der kan forbedre internationale forbindelsers levedygtighed. Kommissionens forslag om at åbne de nationale markeder for personbefordring med jernbane og at gøre øget brug af udbud på konkurrencevilkår inden for rammerne af den fjerde jernbanepakke bør sætte skub i udviklingen af internationale forbindelser.