



Dato 19. september 2014  
J. nr. 2014-3561

**Rådsmødet (Transport, Telekommunikation og Energi)**

**den 8. oktober 2014**

**SAMLENOTAT**



## Indhold

Side 2/61

Dagsordenspunkt 2: Forslag til forordning om gennemførelsen af det fælleseuropæiske luftrum (omarbejdning)( SES II+)	
- til fremskridtsrapport (orientering i FEU) .....	3
Dagsordenspunkt 3: Meddelelse om ”En ny æra for luftfarten – Luftfartsmarkedets åbnes for civil anvendelse af fjernstyrede luftfartøjssystemer på en sikker og holdbar måde”. (Droner)	
- til politisk drøftelse (orientering i FEU) .....	17
Dagsordenspunkt 4: Forslag til ændring af direktiv 2012/34/EU om oprettelse af et fælles europæisk jernbaneområde, for så vidt angår åbning af markedet for indenlandsk passagertransport med jernbane og forvaltning af jernbaneinfrastrukturen (Markedsåbningsdirektivet)	
- til politisk drøftelse (orientering i FEU) .....	23
Dagsordenspunkt 5: Forslag til ændring af forordning (EF) nr. 1370/2007 for så vidt angår de nationale markeder for personbefordring med jernbane. (PSO-forordningen)	
- til politisk drøftelse (orientering i FEU) .....	37
Dagsordenspunkt 6: Forslag til forordning om opstilling af rammer for adgang til markedet for havnetjenester og finansiel gennemsigtighed for havne (Havnepakken)	
- til generel indstilling (orientering i FEU) .....	38



## **Dagsordenspunkt 2: Forslag til forordning om gennemførelsen af det fælles europæiske luftrum (omarbejdning)( SES II+)**

Side 3/61

- til fremskridtsrapport (orientering i FEU).

KOM(2013) 410

### **1. Resumé**

*Kommissionen fremsatte den 11. juni 2013 den såkaldte SES II+-pakke, herunder forslag til en omarbejdning af forordning om gennemførelsen af det fælles europæiske luftrum. Europa-Parlamentet vedtog den 12. marts 2014 sin 1. beslutning i 1. læsning, og det italienske formandskab har påbegyndt behandlingen af pakken i rådsarbejdsgruppen samt udarbejdet et kompromisforslag til valgt artikler i forslaget.*

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

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

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

### **2. Baggrund**

Som en del af SESII+-pakken har Kommissionen ved KOM(2013) 410 af 11. juni 2013 fremsendt forslag til forordning (EF) om gennemførelsen af det fælles europæiske luftrum (omarbejdning). Forslaget er oversendt til Rådet d. 18. juni 2013 i dansk sprogversion. Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF art. 100, stk. 2 og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF art. 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal. Europa-Parlamentets vedtagne tekster i første læsning fremgår af dokumentet P7 TA(2014)0220 af 12. marts 2014. Kompromisforslaget fra det italienske formandskab fremgår af dokument 11678/14 af 17. juli 2014.

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



Som baggrund for fremsættelse af SESII+-pakken henviser Kommissionen til erfaringerne med den eksisterende SES-lovgivning, og til erfaringerne med udviklingen indenfor den europæiske luftfartssikkerhed<sup>1</sup>. For så vidt angår sidstnævnte henviser Kommissionen til en række opgaver, der er overdraget til det Europæiske Luftfartssikkerhedsagentur (European Aviation Safety Agency – EASA).

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

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

Kommissionen anfører derfor, at der allerede med vedtagelsen af SESII var lagt op til, at der på et senere tidspunkt skulle foretages en omarbejdning af SES-regelsættet med henblik på at afstemme, forenkle og tydeliggøre grænsefladerne mellem EASA-regelsættet og SES-regelsættet.

### **3. Formål og indhold**

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

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

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

#### *Almindelige bestemmelser*

Kommissionen foreslår, at anvendelsesområdet for forslaget udvides til at omfatte Nordatlanten, herunder grønlandsk luftrum. Området er i dag reguleret af

---

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



internationale flyveregler jf. Chicago-konventionen og via de såkaldte Joint Financing Agreements, hvorefter Danmark og Island bliver kompenseret for at levere luftfartstjenester til luftfartsselskaber der flyver over Nordatlanten, nord for 45° N breddegrad. Disse tjenester omfatter flyvekontrol, kommunikation og meteorologi.

### *Nationale myndigheder*

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

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

Forslaget om at indføre eksplicite krav om, at de nationale tilsynsmyndigheder skal have tilstrækkelige ressourcer, herunder ansatte, er uklart. Der har ikke tidligere været specifikke krav herom, og det fremgår ikke klart efter hvilke kriterier, dette krav skal operationaliseres. Det bemærkes at Kommissionen ved flere lejligheder har givet udtryk for at der generelt er for få ressourcer i de nationale tilsynsmyndigheder.

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

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



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

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

### *Præstations- og afgiftsordninger*

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

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

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

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

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



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

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

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

### *Støttetjenester*

Kommissionen foreslår en adskillelse mellem kernetjenester og støtte-tjenester (vejr-, luftfartsinformations-, kommunikationstjenester mm.) indenfor luftfartstjenester således, at kernetjenester fortsat skal betragtes som naturlige monopoler, hvorimod støttetjenester skal betragtes som tjenester, der kan udøves på markedsvilkår og dermed være genstand for de almindelige bestemmelser for offentligt indkøb. Støttetjenester varetages i dag af Naviar, Luftfartsverket og NUAC, samt det meteorologiske område af DMI og SMHI og forslaget vil derfor betyde, at disse luftfartstjenesteudbydere kun skal udføre kernetjenester. Som begrundelse for den foreslåede adskillelse mellem kernetjenester og støttetjenester henviser Kommissionen til konsekvensanalysen for forslaget, som viser, at de største effektivitetsforbedringer kan opnås indenfor støttetjenester.

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

Støttetjenester kan ifølge Kommissionen eksempelvis udøves fra centralt hold af netforvalteren eller af en gruppe af luftfartstjenesteudbydere. Det vil samtidigt være muligt for helt nye selskaber at tilbyde at levere støttetjenester. Net-



forvalteren for EU's lufttrafikstyringssystem er Eurocontrol. Forslaget vil således kunne betyde, at Eurocontrol eller en gruppe af luftfartstjenesteudbydere vil kunne levere støttetjenester.

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

#### *Netstyring*

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

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

#### *Inddragelse af luftrumsbrugere*

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

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

#### *Afsluttende bestemmelser*

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

#### **4. Europa-Parlamentets udtalelser**

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

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





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

## 5. Nærhedsprincippet

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

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

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

## 6. Gældende dansk ret

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

## 7. Konsekvenser

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

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

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

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



kan skabes et velfungerende marked for tjenesteydelserne, hvilket ikke er godtgjort tilstrækkeligt.

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

- forslaget om at tilsynsmyndigheden skal have tilstrækkelige ressourcer
- forslaget om krav om uafhængighed mellem tilsynsmyndighed og trafiktjenesteudbydere
- forslaget om at oprette af et netværk af nationale myndigheder
- forslaget om at adskille kernetjenester og støttetjenester – herunder hvilke konsekvenser der skal tages af den ovenfor nævnte gennemførelighedsundersøgelse.

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

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

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

## 8. Høring

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

Der er modtaget følgende høringssvar:

### Naviair

Overordnet set er det Naviairs opfattelse, at de udarbejdede forslag bærer præg af manglende forudgående involvering af de berørte parter, herunder luftfartstjenesteudøverne. For eksempel er behovet for SES II+ pakken baseret på antagelser, som ikke er helt korrekte jf. vedhæftede brev af 18. juli 2013 fra CANSO til Kommissionen. Antagelser som kunne have været korrigeret, såfremt der havde været en forudgående dialog med berørte parter. Dertil kommer, at en



fortsat detaljeret central regulering – efter Naviairs opfattelse – ikke skaber de allerbedste forudsætninger for opnåelse af målet om Single European Sky. Initiativet bør nu og i den nærmeste fremtid overlades til luftfartstjenesteudøvere, myndigheder og stater på såvel nationalt som FAB niveau.

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

a) Betragtning 13 samt art. 10 om støttetjenester.

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

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

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

b) betragtning 22 samt art. 1.4

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

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



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

c) art. 16 om funktionelle luftrumsblokke

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

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

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

#### Danmarks Meteorologiske Institut (DMI)

Forslaget er efter DMI's opfattelse ikke helt gennemarbejdet.

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

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

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



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

### Brancheforeningen Dansk Luftfart (BDL)

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

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

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

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

### Dansk Erhverv

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



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

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

## 9. Forhandlingssituationen

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

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

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

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

I forhold til fastsættelsen af præstationsmålene fremgår det af Kommissions forslag, at fastsættelsen skal foregå via delegerede retsakter. I formandsskabets kompromisforslag er beslutningsmetoden – via delegerede retsakter – i forbindelse med fastsættelse af præstationsmålene ændret til undersøgelsesprocedure, hvilket svarer til den metode, der benyttes i dag under SES2. Kompromisforslaget fastholder den centrale fastsættelse af lokale præstationsmål, hvilket er en ændring i forhold til SES2.

For så vidt angår myndighedernes uafhængighed i forhold til de luftfartstjenesteudbydere, som myndighederne skal føre tilsyn med bakker Europa-Parlamentet op om Kommissionens forslag endog med en skærpelse. Formandsskabets kompromisforslag dækker ikke artiklen vedr. nationale myndigheder.

I forhold til udlicitering af støttetjenester fremgår det af formandsskabets kompromisforslag, at Kommissionen skal udarbejde en gennemførlighedsundersøgelse bl.a. med henblik på at vurdere udbyttet i forhold til omkostningseff-



fektivitet, kvalitet og flyvesikkerhed. Denne undersøgelse skal i henhold til kompromisforslaget være udarbejdet senest inden udgangen af 2017.

Side 15/61

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

## **10. Regeringens generelle holdning**

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

Regeringen er af den opfattelse, at der er tale om et forslag af potentiel stor rækkevidde, hvilket nødvendiggør en nærmere konsekvensanalyse baseret på yderligere uddybninger fra Kommissionens side. Først på denne baggrund kan en endelig dansk holdning fastlægges.

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

Det er dog væsentligt for regeringen at sikre, at de foreslåede bestemmelser om nationale myndigheder ikke ændrer den danske måde at organisere myndighederne på med Trafikstyrelsen som national myndighed og Naviar som selvstændig offentlig virksomhed. Herunder at ressourcemæssige spørgsmål i dag er national kompetence.

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

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

Regeringen vil analysere forslaget om at adskille kernetjenester og støttetjenester nærmere mhp. at vurdere omfanget af omkostninger og administration for DMI.



Regeringen er af den holdning, at forslaget ikke må medføre unødige administrative og økonomiske konsekvenser for myndighederne, lufttrafiktjenesteudbydere og luftfartsselskaberne.

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

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

Regeringen er endvidere positiv overfor, at der tildeles Kommissionen beføjelser til at fastsætte nærmere bestemmelser vedr. sikring af en velfungerende præstationsordning, at tilføje tjenester til netforvalterens opgaveportefølje samt at tilpasse forordningens bilag I om krav til kvalificerede enheder og bilag II om betingelser, der skal knyttes til certifikater til luftfartstjenesteudbydere. Regeringen finder dog, at beføjelserne bør tildeles Kommissionen med henblik på vedtagelse af gennemførelsesretsakter efter undersøgelsesproceduren, idet der dels vurderes at være tale om områder af en vigtighed, som fordrer medlemsstatskontrol tidligt i beslutningsprocessen (præstationsordning og netforvalterens opgaveportefølje), dels vurderes at være tale om tilpasning med henblik på sikre ensartede betingelser for gennemførelse af forordningen (bilagene).

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

## **11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg**

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





**Dagsordenspunkt 3: Meddelelse om ”En ny æra for luftfarten – Luftfartsmarkedets åbnes for civil anvendelse af fjernstyrede luftfartøjssystemer på en sikker og holdbar måde”. (Droner)**  
- til politisk drøftelse (orientering i FEU)

KOM(2014) 207

## 1. Resumé

*Kommissionen argumenterer i sin meddelelse for, at tiden er moden til at åbne et marked for civile droner på EU plan. Ifølge Kommissionen er civile droner ved at blive en realitet, og snart vil de blive kommercielt tilgængelige på europæisk plan. Endvidere peger Kommissionen på, at et marked for civile droner udgør en reel mulighed for at skabe nye arbejdspladser og være en kilde til innovation og økonomisk vækst i de kommende år.*

*Kommissionen understreger dog i meddelelsen, at fremkomsten af civile droner også kan medføre nye udfordringer, når det gælder sikkerhed, sikkerhedsbeskyttelse og beskyttelse af borgernes rettigheder, hvilket der skal tages højde for, før droner kan anvendes i større skala i et civilt miljø.*

*Endelig gør Kommissionen opmærksom på, at manglen på validerede teknologier og harmoniserede regler, der gælder i hele Europa, er de vigtigste hindringer for at åbne markedet for civile droner og integrere de civile droner i luftrummet sammen med almindelige luftfartøjer.*

*Meddelelsen har som udgangspunkt ingen konsekvenser, da der ikke er tale om forslag om bindende lovgivning.*

## 2. Baggrund

Kommissionen har ved KOM (2014) 207 den 8. april 2014 fremsendt meddelelsen ”En ny æra for luftfarten – Luftfartsmarkedet åbnes for civil anvendelse af fjernstyrede luftfartøjssystemer på en sikker og holdbar måde”. Meddelelsen blev oversendt i dansk sprogversion d. 8. april 2014.

Kommissionen forventer, at man frem til 2050 vil tage en række luftfartøjskategorier i anvendelse af forskellige størrelser, præstationer og typer, hvoraf nogle stadig flyver med en pilot om bord, men mange vil være fjernstyret fra jorden eller fuldautomatiske. Åbningen af det europæiske marked for fjernstyrede luftfartøjssystemer (i dette notat omtalt som civile droner, forkortet RPAS, som står for Remotely Piloted Aircraft Systems) – eller civil anvendelse af droner – er derfor et vigtigt skridt mod fremtidens luftfartsmarked.

På Det Europæiske Råd den 19. december 2013 opfordrede man til at gøre en indsats for gradvist at integrere civile droner i det civile luftrum fra og med 2016. Således fokuserer Kommissionens meddelelse på civil anvendelse af droner og hvilke hindringer, der skal overvindes for at skabe et indre marked for civile droner.



### 3. Formål og indhold

Kernen i Kommissionens strategi er at oprette et fælles marked for civile droner med det formål at høste de samfundsmæssige fordele ved teknologien, og samtidig tage højde for borgernes interesser og betænkeligheder gennem offentlig debat og forskellige beskyttende foranstaltninger. Ligeledes ønsker Kommissionen at fastlægge betingelserne for at skabe en stærk og konkurrencedygtig fremstillings- og serviceindustri, som er i stand til at konkurrere på det globale marked.

Kommissionen peger på, at brugen af civile droner kun kan udvikles, hvis de civile droner kan flyve i det almindelige (ikke-opdelte) luftrum uden at påvirke sikkerheden og driften af det overordnede system for luftfarten. Derfor er det Kommissionens holdning, at EU skal fastsætte en mulighedsskabende lovramme, som de vigtigste aktører på europæisk og nationalt niveau kan bidrage til. Endvidere mener Kommissionen, at der skal iværksættes en forsknings- og udviklingsindsats, der målrettes integrationen af droner i det almindelige luftrum.

Den gradvise integration af civile droner i luftrummet skal påbegyndes i 2016 og skal ledsages af en passende offentlig debat om udviklingen af foranstaltninger, som tager hensyn til samfundsmæssige betænkeligheder, blandt andet sikkerhed (safety), beskyttelse af privatlivets fred, databeskyttelse, erstatningsansvar, forsikring og sikkerhedsbeskyttelse (security).

Endelig skal strategien tilvejebringe tilstrækkelig retssikkerhed og en pålidelig tidsplan, således at erhvervslivet kan træffe investeringsbeslutninger og skabe beskæftigelse. Da markedet for civile droner er globalt, vil EU koordinere med internationale partnere.

For at virkeliggøre strategien vil Kommissionen iværksætte en række foranstaltninger. I meddelelsen skitserer Kommissionen seks foranstaltninger, som den vil tage fat på:

- 1) Kommissionen vil afdække grundlæggende lovgivningsmæssige spørgsmål for at sikre en sammenhængende og effektiv politik. Herunder vil Kommissionen især se på Det europæiske luftfartssikkerhedsagenturs (EASA) kompetence. I dag er EASA's kompetence begrænset til civile droner, der vejer mere end 150 kg., hvilket kun få droner vejer.

Kommissionen vil herudover sikre, at potentielle fabrikanter, operatører og andre involverede organisationer har let adgang til ajourførte oplysninger om de relevante lovgivningsinitiativer. Dette vil bl.a. ske via notifikations-systemet, der er nedsat i medfør af direktiv 1998/34/EF, og hvor medlemslandenes myndigheder informerer Kommissionen og de andre medlems-



lande om forslag til nationale tekniske forskrifter med betydning for det indre marked.

Side 19/61

- 2) Kommissionen vil sikre, at der tages højde for forsknings- og udviklingsbehov med henblik på at integrere civile droner i det fælles europæiske luft- rums fremtidige lufttrafikstyringssystem (SESAR).
- 3) Operationer med civile droner kan påvirkes af potentielle ulovlige handlinger (smugling, hacking, terror osv.). Derfor vil Kommissionen sikre, at operationer med civile droner omfatter sikkerhedsaspekter for at undgå ulovlig anvendelse, således at fabrikanter og operatører kan træffe egnede sikkerhedsforanstaltninger.
- 4) Kommissionen vil vurdere, hvordan operationer med civile droner kan respektere privatlivets fred, herunder opfylde EU's databeskyttelsesregler. Det er særligt vigtigt ved anvendelse af civile droner til overvågning/fotografering.
- 5) Kommissionen vil afdække forhindringer vedrørende forsikring af civile droner. Der er i dag uklare forsikringsregler. Kommissionen vil derfor vurdere den nuværende erstatningsansvarsordning og ansvarsforsikringskrav, og herefter træffe egnede foranstaltninger for at sikre, at området reguleres på passende vis.
- 6) Endelig vil Kommissionen understøtte erhvervsudviklingen via Horisont 2020, EU's program til at støtte forskning og innovation, og Programme for the Competitiveness of Enterprises and SMEs (COSME-programmet), som har til formål at styrke europæiske virksomheders konkurrenceevne og bæredygtighed samt fremme iværksætterkulturen og forbedre SMV'ers vækst i EU. COSME-programmet har et budget på ca. 2 mia. euro i perioden 2014-2020, og der udarbejdes årlige arbejdsprogrammer, som sætter rammerne for, hvordan midlerne udmøntes. Størstedelen af budgettet går til at sikre bedre adgang til kapital via oprettelse af finansielle instrumenter, som varetages af den Europæiske Investerings Fond (EIF). Danske banker og kapitalfonde har mulighed for at ansøge EIF om at blive formidlere af de finansielle instrumenter og dermed supplere sine eksisterende produkter med EU-midler. Derudover vil Kommissionen løbende offentliggøre udbud inden for de resterende indsatsområder i COSME; Bedre rammevilkår for virksomheder i EU, iværksætterkultur og – kompetencer samt bedre adgang til markeder.

#### **4. Europa-Parlamentets udtalelser**

Parlamentets holdning foreligger endnu ikke.



## 5. Nærhedsprincippet

Der redegøres ikke for nærhedsprincippet, idet der alene er tale om meddelelse fra Kommissionen.

## 6. Gældende dansk ret

Området er i Danmark reguleret ved *BL 9-4, Bestemmelser om luftfart med ubemandede luftfartøjer, som ikke vejer over 25 kg.*

Disse regler er undtagelsesbestemmelser fra luftfartsloven. For større droner gælder luftfartslovens bestemmelser direkte.

Da meddelelsen ikke er bindende lovgivning vurderes det, at meddelelsen ikke har konsekvenser for gældende dansk ret.

## 7. Konsekvenser

Meddelelsen har som udgangspunkt ingen statsfinansielle eller lovgivningsmæssige konsekvenser, da der ikke er tale om forslag til bindende lovgivning.

## 8. Høring

Meddelelsen blev sendt i høring i EU-specialudvalget for Transport og hos andre relevante høringsparter med frist den 1. maj 2014.

Der er modtaget hørings svar fra Dansk Erhverv, Erhvervsflyvningens Sammenslutning og Naviair.

### Dansk Erhverv:

*"Dansk Erhverv har gennemgået ovenstående høring og har ingen bemærkninger hertil."*

### Erhvervsflyvningens Sammenslutning:

*"Erhvervsflyvningens Sammenslutning (ES) takker for muligheden for at deltage i emne høring.*

*ES bemærker, at Kommissionen fokuserer på den erhvervmæssige udnyttelse og anvendelse af RPAS. Allerede i dag kan privatpersoner imidlertid købe små og mellemstore RPAS som legetøj eller til anden ikke erhvervmæssig anvendelse. Dette marked og den ikke kommercielle anvendelse af RPAS bør omfattes af Kommissionens overvejelser. Her er der tale om et område, hvor man ikke "bare" kan lovgive sig ud af problemerne, men hvor alle aspekter og problemer må kortlægges.*

*Det konstateres med tilfredshed, at Kommissionen ikke forventer øget budgetmæssige ressourcer, men at arbejdet skal holdes indenfor nuværende økonomiske rammer.*

*ES kan tilslutte sig de 6 anførte foranstaltninger for erhvervmæssige RPAS. ES anbefaler, at der udarbejdes yderligere foranstaltninger, som skal behandle den ikke-kommercielle side af RPAS."*

### Naviair:



*”Naviair støtter som udgangspunkt op om Europa Kommissionens initiativ i relation til civil anvendelse af droner (RPAS) i luftrummet.*

*Naviair er af den opfattelse at Europa Kommissionen, i deres meddelelse, har lagt tilstrækkelig fokus på de problemstillinger som Naviair ligeledes har identificeret. Det være sig behørig integration i det fælles luftrum under hensyntagen til flyvesikkerheden samt fælles standarder udarbejdet af EASA, for godkendelse og operation af sådanne flyvninger.*

*Tillige lægger Europa Kommissionen op til at integrationen skal ske gradvist i takt med at teknologierne modnes, således at markedet åbnes over en periode så der er tilstrækkelig tillid til at det kan fungere.*

*Naviair forudsætter dog, at der samtidig vil blive taget hensyn til luftrumets kapacitet, så flyvning med droner i det civile luftrum ikke har en negativ påvirkning på det samlede luftrums kapacitet.*

*Det er dog Naviairs overbevisning, at der vil ske en naturlig hensyntagen til ovenstående i forbindelse med den gradvise udarbejdelse af fælles europæiske standarder og procedurer.”*

## **9. Forhandlingssituationen**

Meddelelsen har været behandlet på Rådets arbejdsgruppemøde for luftfart den 15. juli 2014.

Meddelelsen blev positivt modtaget af medlemsstaterne. Enkelte medlemsstater påpegede vigtigheden af, at man ikke skaber unødige administrative og økonomiske byrder for medlemsstaterne eller virksomhederne.

Endvidere anmodede flere medlemsstater om, at Kommissionen sikrer sig, at den fremtidige EU-regulering ikke skaber problemer for medlemsstaternes individuelle regelsystemer.

## **10. Regeringens generelle holdning**

Man har længe fra dansk side efterspurgt et udspil fra Kommissionen om EU-regulering af droner, hvilket meddelelsen må ses som et første skridt i retning af. Regeringen er enig med Kommissionen i, at civile droner er ved at blive en udbredt realitet og snart vil blive kommercielt tilgængelige på europæisk plan, samt at markedet for civile droner udgør en reel mulighed for at skabe nye arbejdspladser og være en kilde til innovation og økonomisk vækst i de kommende år.

Som foreslået af Kommissionen kan notifikation af Kommissionen under informationsproceduredirektivet (direktiv 98/34/EF) med fordel bruges til at sikre, at medlemsstaterne benytter en ensartet og proportional fremgangsmåde, når de indfører nationale regler på RPAS-området. Regeringen hilser Kommissionens intention om at informere interessenter, navnlig små og mellemstore virksomheder (SMV), om eksisterende nationale regler, velkommen.

For så vidt angår EU-programmet for virksomheders konkurrenceevne og små og mellemstore virksomheder (COSME), er det regeringens foreløbige hold-



ning, at de årlige arbejdsprogrammer ikke skal bestå af smalle sektorspecifikke udbud med begrænset sigte. I stedet skal COSME så vidt muligt indeholde udbud, der skaber merværdi for SMV'er over en bred kam. Hvis udviklingen af civile droner skal fremmes via udbud i COSME-programmet, bør den generelle merværdi for europæiske SMV'er derfor tydeligt fremgå at udbuddet.

Omkring de flyvesikkerhedsmæssige forhold skal der tages højde for, at luft-rumsstrukturen med integrationen af civile droner fortsat understøtter Forsvarets luftoperative opgaveløsning. I forlængelse heraf skal det sikres, at både civile og militære interesser tilgodeses.

Regeringen har allerede i 2013 igangsat en tværministeriel arbejdsgruppe, der skal afdække de samme hensyn, som Kommissionen påpeger: Vækstmuligheder på den ene side og hensyn til flyvesikkerhed, privatlivets fred og beskyttelse mod ulovlig brug på den anden side.

Arbejdsgruppen afreporterer til transportministeren/regeringen ultimo 2014.

## **11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg**

Meddelelsen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg. Europaudvalget har modtaget grund- og nærhedsnotat den 27. juni 2014.



## **Dagsordenspunkt 4: Forslag til ændring af direktiv 2012/34/EU om oprettelse af et fælles europæisk jernbaneanråde, for så vidt angår åbning af markedet for indenlandsk passagertransport med jernbane og forvaltning af jernbaneinfrastrukturen (Markedsåbningsdirektivet)**

*- til politisk drøftelse (orientering i FEU)*

KOM (2013)29

### **1. Resumé**

*Kommissionen fremsatte den 30. januar 2013 sine forslag i fjerde jernbaneanpakke, herunder forslag til ændring af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/34/EU af 21. november 2012. Det overordnede mål med pakken er at nå ét fælles europæisk jernbaneanråde (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.*

*For så vidt angår adgang til markedet findes der ikke adgangsbarrierer for operatører, der vil køre persontogtrafik i Danmark, da enhver operatør med de rette tilladelser siden 2000 har kunnet drive persontogtrafik i Danmark.*

*Det er vigtigt for Danmark, at den danske model – hvor Banedanmark som styrelse administrerer infrastrukturen, og DSB som selvstændig offentlig virksomhed under Transportministeriet driver jernbanevirksomhed - kan opretholdes.*

*Det italienske formandskab har sat den politiske del af fjerde jernbaneanpakke, herunder markedsåbningsforslaget, på dagsordenen for rådsmødet den 8. oktober 2014.*

### **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 jernbaneanråde, 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 2012 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 beskeden.

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

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

### **3. Formål og indhold**

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

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

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

---

<sup>2</sup> "En køreplan for et fælles europæisk transportområde – mod et konkurrencedygtigt og ressourceeffektivt transportsystem" KOM(2011)144





Forslaget indebærer, at alle infrastrukturforvalterens opgaver og funktioner skal samles hos infrastrukturforvalteren.

Side 25/61

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 ejer af begge retlige enheder, hvori kontrollen skal udøves af offentlige myndigheder, der er adskilte og retligt forskellige fra hinanden.

Forslaget åbner imidlertid mulighed for, at vertikalt integrerede virksomheder, herunder dem med en holdingstruktur, kan opretholde deres ejerskab af infrastrukturforvalteren. Det præciseres dog, at dette kun er tilladt, hvis der opfyldes en række betingelser, der sikrer, at infrastrukturforvalteren har reel beslutningskompetence for alle sine funktioner. Desuden foreslåes det, at dette skal sikres ved stærk og effektiv beskyttelse af infrastrukturforvalterens uafhængighed.

Kommissionen skal ifølge forslaget efter anmodning eller på eget initiativ træffe afgørelse om infrastrukturforvalterens uafhængighed i de integrerede virksomheder. Forslaget indebærer, at medlemsstaterne kan begrænse adgangsrettighederne for jernbaneoperatører, der indgår i vertikalt integrerede selskaber, hvis Kommissionen ikke er i stand til at bekræfte, at de beskyttelsesforanstaltninger, der skal sikre infrastrukturforvalterens uafhængighed er blevet effektivt gennemført. Det foreslås endvidere, at tilsynsorganerne (i Danmark Jernbanenævnet) skal føre tilsyn udover den kontrol, som Kommissionen skal føre.

For så vidt angår integrerede jernbanevirksomheder, lægger forslaget op til, at tilsynsorganerne skal godkende afgørelser truffet af infrastrukturforvalterens bestyrelse vedrørende visse personalemæssige forhold fx vedrørende ansættelser på direktionniveau.

Det foreslås, at Kommissionen senest den 31. december 2024 skal vurdere, hvorvidt der fortsat består diskriminerende praksis eller andre former for konkurrenceforvridning i relation til infrastrukturforvaltere, der indgår i en 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 markedsbetøvnene og styrke det grænseoverskridende samarbejde mellem infrastrukturforvalterne.



Forslaget indebærer derfor, at der skal nedsættes et koordinationsudvalg. Formålet er at sikre en god koordination mellem infrastrukturforvalteren og de brugere af nettet, som berøres af infrastrukturforvalterens afgørelser, herunder ansøgere, repræsentanter for passagerer og brugere af godstransport samt regionale og lokale myndigheder. Forslaget indeholder en beskrivelse af, i forbindelse med hvilke spørgsmål infrastrukturforvalteren bør søge rådgivning hos brugerne, bl.a. vedrørende deres behov for udvikling af infrastrukturen, præstationsmål, tildeling og afgifter.

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

#### Åbning af markedet for indenlandsk passagertransport

Forslaget indebærer, at markedet for national passagertransport åbnes. Der findes ikke adgangsbarrierer for operatører, der vil køre persontogtrafik i Danmark, da enhver operatør med de rette tilladelser siden 2000 har kunnet drive persontogtrafik i Danmark.

Åbningen af markedet skal sikre europæiske jernbanevirksomheders ret til adgang til at udføre indenlandsk passagertransport. Som følge af dette får medlemsstaterne mulighed for at begrænse retten til adgang til at udføre indenlandske passagertransporter, hvis udøvelsen af denne ret vil skabe ubalance i den økonomiske ligevægt i en kontrakt om offentlig tjeneste. Som det i de gældende EU-regler er tilfældet med hensyn til internationale tjenester, vil tilsynsorganet (Jernbanenævnet) få ansvaret for at vurdere, om en indenlandsk tjeneste vil skabe ubalance i den økonomiske ligevægt i en kontrakt om offentlig tjeneste, i overensstemmelse med fælles procedurer og kriterier.

For at sikre at passagererne fortsat drager fordel af netværkseffekter, foreslår Kommissionen endvidere at give medlemsstaterne mulighed for at indføre 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.

#### **4. Europa-Parlamentets udtalelser**

Europa-Parlamentet har vedtaget deres 1. læsning d. 26. februar 2014.

I forhold til forslaget om adskillelse mellem infrastrukturforvalter og jernbanevirksomhed mener Europa-Parlamentet, at infrastrukturforvalteren skal kunne indgå samarbejdsaftaler med en enkelt eller flere jernbanevirksomheder på én bestemt strækning eller på en bestemt del af nettet, så længe disse indgås på ikke-diskriminerende og gennemsigtigt måde.

Europa-Parlamentet støtter forslaget om integrerede jernbanevirksomheder.

Europa-Parlamentet lægger vægt på, at en åbning af markedet ikke må medføre negative konsekvenser for arbejdstagerne i jernbanebranchen, herunder foreslår de, at jernbanevirksomheder ikke skal kunne tildeles en licens, medmindre de forpligter sig til at overholde gældende overenskomster.

Europa-Parlamentet mener, at muligheden for at begrænse adgangen til nettet, ikke alene bør afhænge af, om der skabes ubalance i en aftale om PSO-trafik, men at der bør indføres en række andre kriterier. Europa-Parlamentet åbner endvidere op for, at muligheden for at begrænse adgangen i visse tilfælde udvides og i andre tilfælde indskrænkes.

Europa-Parlamentet fremfører endvidere, at medlemsstaterne ikke bør forpligtes til at give adgang til jernbanevirksomheder uden for EU medmindre, der gælder en gensidig forpligtelse.

Europa-Parlamentet foreslår, at alle aktører på jernbaneområdet forpligtes til at indgå i et fælles informations- og billetsystem.

Europa-Parlamentet foreslår endvidere, at Kommissionen forpligtes til at fremsætte lovgivningsinitiativer vedrørende et fælles europæisk tilsynsorgan, der skal erstatte det europæiske netværk af tilsynsorganer.

Herudover foreslår Europa-Parlamentet flere opgaver til infrastrukturforvalternetværket og til tilsynsorganerne samt det europæiske netværk af tilsynsorganer.



## 5. Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører, at målene om et ægte indre marked, der fremgår af traktatens artikel 58, 90 og 100, også gælder jernbaner inden for rammerne af en fælles EU-transportpolitik.

Det er Kommissionens holdning, at tiltag i de enkelte medlemsstater ikke i sig selv kan sikre sammenhæng på EU's jernbanemarked og gøre noget ved den divergerende fortolkning af lovgivningen, når problemets kerne ifølge Kommissionen er, at nationale regler stadig består, og at nationale institutioner ikke fungerer optimalt og derved virker som barrierer for det indre marked. Kommissionen søger gennem tiltag på EU-plan at sikre konsekvent gennemførelse af gældende EU-ret på jernbaneområdet, som bør føre til oprettelse af det fælles europæiske jernbaneområde uden unødvendige administrative og tekniske barrierer.

Regeringen finder, at nærhedsprincippet er overholdt. Regeringen vurderer overordnet, at videreudvikling af et fælles europæisk jernbanemarked bedst opnås ved hjælp af ensartede regler og vilkår, der fastsættes på EU-niveau fremfor fastsættelse heraf på nationalt niveau.

## 6. Gældende dansk ret

Direktivet regulerer et område, der er omfattet af lov om DSB og lov om jernbane med tilhørende bekendtgørelser.

## 7. Konsekvenser

Såfremt varetagelsen af statens ejerskab til DSB vil skulle overføres til et andet ministerium end Transportministeriet vil der skulle ske en ressortændring bl.a. gennem en kongelig resolution.

Regeringen vil i takt med forhandlingerne undersøge nærmere, om en vedtagelse af forslaget vil medføre behov for ændringer i lov om DSB og lov om jernbane med tilhørende bekendtgørelser, herunder konsekvenserne af forslagets bestemmelser om koordinationsudvalg og et europæisk netværk af infrastrukturforvaltere.

## 8. Høring

Forslag blev sendt i høring den 7. februar med frist den 6. marts 2013 i EU-specialudvalget for transport samt til følgende organisationer: Aarhus Letbane I/S, DNV KEMA, Lloyds, Aktins Danmark A/S, NIRAS samt Siemens A/S og Jernbanenævnet.

Følgende høringssvar er modtaget.

### DSB:

”DSB gør opmærksom på, at forslaget til artikel 7 om institutionel adskillelse af



infrastrukturforvalteren efter DSB's opfattelse indebærer en udfordring for indretningen i Danmark, hvor såvel DSB som Banedanmark er ejet af Transportministeriet. Ifølge artikel 7, stk. 3 kan to forskellige offentlige myndigheder, som er adskilte og retligt forskellige fra hinanden udøve kontrol over henholdsvis infrastrukturforvalter og jernbanevirksomhed. Det fremgår derimod ikke som en mulighed, at samme juridiske person, i Danmarks tilfælde Transportministeriet, kan udøve kontrol over henholdsvis infrastrukturforvalter og jernbanevirksomhed.

Forslaget til artikel 7, stk. 5 indebærer en forskelsbehandling mellem de medlemsstater, hvor infrastrukturforvalteren tilhører en vertikalt integreret virksomhed på tidspunktet for direktivets ikrafttræden og de medlemsstater, der som Danmark har adskilt infrastrukturforvalter og jernbanevirksomhed på tidspunktet for direktivets ikrafttræden. Det er således alene førstnævnte, der har mulighed for at bevare en sådan struktur, mens medlemsstater, der efterfølgende skulle beslutte sig for sådan en struktur, ikke har mulighed for at indføre den.

Ifølge forslaget til artikel 7c, stk. 3 kan medlemsstater under visse betingelser begrænse adgangsrettighederne i artikel 10 over for jernbanevirksomheder, der indgår i vertikalt integrerede virksomheder, herunder hvor Kommissionen bestemmer, at den pågældende infrastrukturforvalter ikke opfylder kravene til institutionel adskillelse i direktivet. DSB føler sig ikke overbevist om, at den her skitserede tilgang for alvor sikrer lige og fair konkurrence, blandt andet fordi det ikke synes dækkende, at Kommissionen alene skal tage højde for organiseringsstruktur i vurderingen af, om at der ikke forekommer ulige vilkår eller konkurrenceforvridning. Nationale operatører bør derfor sikres en høringsret eller en anden form for inddragelse i Kommissionens beslutningsprocedure. Endvidere er det ikke helt klart, hvorvidt andre operatører kan anke Kommissionens afgørelse.

I forslaget til artikel 11 er der mulighed for, at medlemsstaterne kan begrænse adgangsrettighederne i artikel 10 stk. 2, når det vil medføre en ubalance i den økonomiske ligevægt i kontrakter om offentlig tjeneste. De nationale tilsynsorganer træffer afgørelse, om der vil opstå en sådan ubalance. Der består en adgang til at søge om fornyet behandling af tilsynsorganerne, men det er uklart, om der er yderligere muligheder for at anke afgørelsen."

#### DI Transport:

"DI Transport er positivt indstillet til Kommissionens forslag, der har til formål at sikre lige adgang til jernbaneinfrastrukturen og åbne markedet for indenlandsk passagertransport med henblik på at intensivere konkurrencen, og dermed skabe grobund for passagervækst. Forslaget forventes også at medvirke til at skabe bedre vilkår for udviklingen på markedet for jernbanegods.



Det er DI Transports vurdering, at den tilstand som Kommissionen efterstræber, i al væsentlighed er gennemført i Danmark. Der er dog to forhold i forslaget som efter DI Transports opfattelse bør have særlig opmærksomhed i det videre forløb.

Dels det forhold, at Kommissionen ifølge forslaget accepterer, at der ikke nødvendigvis skal sikres fuld organisatorisk / institutionel adskillelse mellem infrastrukturforvalter og jernbanevirksomhed. I stedet accepterer Kommissionen med forslaget vertikalt integrerede strukturer, herunder holding-lignende strukturer. Selv om Kommissionen i den sammenhæng opstiller en række regler og kriterier for at modvirke eventuel favorisering og krydssubsidiering mellem deraf forbundne enheder, bør der i det videre forløb være stor opmærksomhed på at tilsikre, at mod-foranstaltningerne kan virke i praksis.

Kommissionen foreslår endvidere en bestemmelse, der skal give medlemsstaterne mulighed for at begrænse adgangen til markedet, såfremt hensynet til kontrakter om offentlig service betinger det. DI Transport er enig i, at det skal være muligt at tage sådanne hensyn, hvor det økonomiske grundlag for den offentlige service reelt betinger det. Tilsynsorganet (i Danmark, Jernbanenævnet) tildeles ansvaret for at vurdere, om en given adgang til markedet skaber økonomisk ubalance i forhold til den offentlige tjeneste. Det er vigtigt, at en sådan adgangsbegrænsende hjemmel ikke kan udnyttes mod sin hensigt. Der bør efter DI Transports opfattelse derfor stilles stærke krav til at gennemføre begrænsninger i adgangen.”

### Jernbanenævnet

Jernbanenævnet bemærker indledningsvist, at forslaget til nye EU-regler indeholder nye funktioner og beføjelser til Jernbanenævnet. En forsvarlig implementering og kommende opgaveløsning forbundet hermed indebærer et væsentligt behov for øget ressourcetilførsel til nævnet.

Nævnet har derudover følgende bemærkninger:

#### ”Artikel 3, nr. 2:

Bestemmelsen definerer begrebet ”infrastrukturforvalter”: Det er uklart, hvorvidt drift af servicefaciliteter for jernbanevirksomheder er omfattet af den foreslåede definition. Servicefaciliteter for jernbanevirksomheder leveres eksempelvis af de danske kombiterminaler i Taulov, Høje Tåstrup og Padborg. Der er således behov for en præcisering, som afklarer, hvorvidt drift af servicefaciliteter som disse er omfattet af direktivets definition af infrastrukturforvaltning.

#### Artikel 3, nr. 31:

Bestemmelsen indfører en definition af begrebet ”vertikalt integreret virksomhed”: Definitionen synes alene at være knyttet til ejerskab mellem de nævnte virksomheder på jernbaneområdet.



Da en virksomheds styring og kontrol med en anden virksomhed kan eksistere uden tilstedeværelsen af ejer-relation (eksempelvis via fondskonstruktioner), bør det overvejes, om definitionen eventuelt bør ændres de 3 steder i bestemmelsen, hvor det at være "ejer" er anført som det eneste og afgørende kriterium.

I stedet kunne man eventuelt som afgørende kriterium anføre, hvorvidt samme person eller samme personer er beføjet, direkte eller indirekte, til at udøve kontrol mellem de omhandlede virksomheder. Dette vil svare til den måde, man definerer vertikalt integrerede virksomheder, f.eks. efter direktiv 2009/72 om elsektoren, samt efter direktiv 2009/73 om gas-sektoren.

Imod den foreslåede definition kan også anføres, at der ikke til alle former for ejerskab er knyttet kontrolmulighed. Spørgsmålet er derfor, om det er unødvendigt vidtgående, at direktivets krav til vertikalt integrerede virksomheder finder anvendelse ved en hver form for ejerskab mellem de omhandlede virksomheder. Fastholdes ejerskab som afgørende kriterium på trods af det anførte, kunne man eventuelt fastsætte en bagatelgrænse svarende til en bestemt procentsats, hvor ejerskab normalt må formodes ikke at medføre kontrolmulighed

#### Artikel 7a

Bestemmelsen har sammenhæng med det oven for omtalte forslag (artikel 3, nr. 31) om at indføre det nye begreb "vertikalt integreret virksomhed". Indledningsvist bemærkes, at Jernbanenævnet oven for har påpeget behovet for ændringer af selve definitionen af det nævnte nye begreb. Derudover bemærkes blot, at kravene i artikel 7a til separation af de i bestemmelsen nævnte vertikalt integrerede virksomheder forekommer meget restriktive – og muligvis vanskelige at efterleve i praksis.

Det nationale tilsynsorgan – dvs. for Danmarks vedkommende Jernbanenævnet – skal som det fremgår af forslaget stk. 5. (jf. det neden for omtalte forslag til artikel 7c, stk. 5) føre kontrol med overholdelsen af kravene i bestemmelsen. Heri vil ligge en særdeles ressourcekrævende funktion, som der ikke er taget højde for i Jernbanenævnets nuværende situation.

#### Artikel 7b, stk. 3, 3. afsnit:

Efter denne bestemmelse indføres en helt ny funktion for det nationale tilsynsorgan.

Efter den foreslåede bestemmelse skal tilsynsorganet generelt godkende afgørelser truffet af infrastrukturforvalterens bestyrelse vedrørende udnævnelse og forlængelse af mandatet for medlemmerne af direktionen for infrastrukturforvalterne, disses arbejdsvilkår og mandatets ophør. Det er næppe hensigtsmæssigt til en regulatory body at indføre en sådan funktion, der vil få karakter af behandling af personalemæssige sager.



Hvis tilsynsorganet skal have en kontrolfunktion i denne relation, kunne man nøjes med klageadgang til tilsynsorganet som nævnt i forslaget til artikel 7 c, stk. 5 (omtalt neden for). Tilsynsmyndigheden kunne i givet fald føre kontrol med, hvorvidt der foreligger interessekonflikter, dvs. træffe afgørelser vedrørende habilitet. Det skal dog understreges, at dette også for Jernbanenævnets vedkommende vil være en ny opgave.

#### Artikel 7 c, stk. 5:

Også denne bestemmelse vil medføre nye opgaver for det nationale tilsynsorgan – dvs. for Danmarks vedkommende Jernbanenævnet. Efter denne bestemmelse drejer det sig om opgaven at påse overholdelsen af de foreslåede nye bestemmelser i artikel 7a og 7b.

Det er Jernbanenævnets generelle opfattelse, at klageadgangen til det nationale tilsynsorgan i medlemsstaterne typisk er en hensigtsmæssig måde at sikre, at direktivreglerne i praksis kommer til at virke i overensstemmelse med de overordnede formål. Det forudsætter imidlertid, at medlemsstaternes tilsynsorganer også er udstyret med de fornødne formelle beføjelser til at få gennemtvunget sine beslutninger og afgørelser. Det er således efter Jernbanenævnets opfattelse i Danmarks interesse, at alle medlemsstaternes tilsynsorganer er udstyret med de fornødne retlige beføjelser i deres respektive lande.

Der synes i direktivet at mangle en forpligtelse for medlemsstaterne til at udstyre deres respektive tilsynsorganer med beføjelse til at få gennemtvunget sine beslutninger og afgørelser over for både virksomheder og kompetente nationale beslutningsorganer.

#### Artikel 7, d, stk. 1:

Tilsynsorganets deltagelse i det i bestemmelsen nævnte koordinationsudvalgs møder som observatør er efter Jernbanenævnets opfattelse hensigtsmæssigt i forhold til tilsynsfunktionen. Igen må det imidlertid for Jernbanenævnets vedkommende understreges, at også dette er en ny opgave for nævnet.

#### Artikel 10, e, stk. 2:

Bestemmelsen vedrører jernbanevirksomheders ret til at medtage passagerer fra én station til en anden. Der er behov for en nærmere definition af, hvad der forstås ved det i bestemmelsen nævnte begreb "infrastruktur, der forbinder servicefaciliteter".

#### Artikel 11, stk. 2:

Bestemmelsen vedrører tilsynsorganets afgørelser vedrørende spørgsmålet om ubalance i den økonomiske ligevægt i kontrakter om offentlig tjeneste. Bestemmelsen fastsætter en tidsfrist på 1 måned efter modtagelsen af ansøgningen - inden for hvilken tilsynsorganet skal have truffet afgørelse.





Det skal kraftigt understreges, at denne tidsfrist ikke vil være mulig at overholde. Der er tale om en kompleks sagsbehandling, hvor det for det første skal fastlægges, hvilke oplysninger, der skal rekvireres til brug for bedømmelsen. Når dette er sket, vil der gå yderligere tid, før oplysningerne foreligger. Herefter vil oplysningerne typisk være undergivet partshøringspligt efter forvaltningsloven (jf. § 19), hvilket nødvendiggør høring og fastsættelse af frist for partshørings svar. I forbindelse med partshøringsprocessen kan der fremkomme nye relevante oplysninger fra en part, som fordrer ny partshøring af en anden part.

Hertil kommer, at selve dataindsamlingen og vurderingen af det grundlag, der skal lede hen til nævnets afgørelse om ubalance i den økonomiske ligevægt er en kompleks og ressourcekrævende opgave.

Der bør derfor ikke være tale om nogen absolut frist, da det vil kunne påføre tilsynsorganet erstatningsansvar og/eller føre til forceret og ulovlig/uforsvarlig sagsbehandling.

Tidsfristen der med direktiv 2012/34 artikel 11 pkt. 2 er fastsat hertil (".. senest seks uger fra modtagelsen af relevante oplysninger") bør derfor fastholdes. Såfremt en vejledende frist skal angives, da bør denne være på mindst 4 måneder.

Artikel 11, stk. 3:

Bestemmelsen handler om den situation, hvor tilsynsorganet konkluderer, at der vil opstå ubalance i den økonomiske ligevægt i en kontrakt om offentlig tjeneste.

Opgaven med hensyn til at træffe den nævnte type afgørelser ligger allerede i for international personbefordring ved jernbane hos det nationale tilsynsorgan (her Jernbanenævnet) - og er allerede i det udgangspunkt en vanskelig og kompleks opgave.

Det nye ved denne bestemmelse er, at tilsynsorganet – når der konstateres ubalance - skal fremsætte forslag om ændringer i togtjenerne med henblik på at undgå ubalance. Dette indebærer for det første, at opgaven for tilsynsorganet i denne relation bliver væsentlig mere kompliceret og ressourcekrævende, hvis der som foreslået skal være pligt til at undersøge et ubestemt antal alternative muligheder. Det indebærer også at tilsynsorganet vil skulle løse opgaver af tilnærmelsesvis ren togdriftsplanlægningsmæssig karakter, hvilket Jernbanenævnet ikke finder hensigtsmæssigt.

Jernbanenævnet er ikke i udgangspunktet udstyret med hverken de fornødne kompetencer eller de fornødne ressourcer til at skulle varetage en sådan funktion. Det samme må formodes at gælde for andre tilsynsorganer i de øvrige medlemsstater.



Det betyder også en helt ny funktion for tilsynsorganet (her Jernbanenævnet), som ikke hidtil har skullet spille en rolle med hensyn til, hvorledes togkøreplanerne udformes. Det vil nødvendigvis lede til uklarhed i forhold til placeringen af denne opgave hos de nationale jernbanemyndigheder.

Jernbanenævnet foreslår derfor, at sidste del af stk. 3 (fra "Hvis tilsynsorganet ..." til "... opfyldt") helt udgår. Bevares den nævnte del af bestemmelsen, bør ordet "skal" ændres til "kan". På det grundlag vil tilsynsorganet i givet fald selv kunne vælge, om denne vil foreslå alternative løsninger.

#### Artikel 38, stk. 4:

Bestemmelsen indebærer endnu en ny opgave for medlemsstaternes tilsynsorgan.

Det drejer sig her om at sikre underretning af myndigheder og jernbanevirksomheder om ansøgninger om infrastrukturkapacitet med henblik på national passagertransport. Opgaven på tilsvarende måde at underrette i tilfælde af ansøgninger om international personbefordring på jernbane ligger allerede i dag i Jernbanenævnet.

Hvis denne nye funktion indføres, bør den ledsages af en forpligtelse for medlemsstaterne til at udstyre det respektive tilsynsorgan med beføjelsen til at meddele pålæg om udlevering af oplysninger fra både medlemsstatens kompetente myndighed(er) og jernbanevirksomheder. I modsat fald vil der kunne opstå situationer, hvor tilsynsorganet ikke kan løfte opgaven i praksis.

Endelig indeholder bestemmelsen en absolut frist for underretning på 5 dage. Henset til Jernbanenævnets meget begrænsende sekretariatsbemanding er der tale om en unødvendigt kort frist, som f.eks. vil kunne være umulig at overholde i forbindelse med ferie, helligdage m.v.. Fristen bør være mindst 10 hverdage, jf. § 3, stk. 5, i Transportministeriets bekendtgørelse nr. 550 af 27. maj 2011 om international personbefordring."

## 9. Forhandlingssituationen

Forslaget er blevet præsenteret og behandlet på et par møder i landtransportarbejdsgruppen i juli og september 2014.

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

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



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

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

### **10. Regeringens generelle holdning**

Regeringens holdning er, at de regler, som Kommissionen foreslår vedrørende adskillelse mellem infrastrukturforvalter og jernbanevirksomhed, og som ville indebære, at varetagelsen af statens ejerskab til DSB ville skulle overføres til et andet ministerium end Transportministeriet, er alt for vidtgående. Regeringen er som udgangspunkt enig i, at det kan resultere i hindringer for lige adgang til markedet, hvis infrastrukturforvalter og jernbanevirksomhed er meget tæt forbundne, og at der derfor bør bakkes op om en juridisk og økonomisk adskillelse.

Regeringen vil dog være særlig opmærksom på, at reglerne om adskillelse ikke kommer til at gå videre end formålet kræver, herunder at den danske model – hvor Banedanmark som en styrelse under Transportministeriet administrerer infrastrukturen, og DSB som selvstændig offentlig virksomhed ejet af staten ved transportministeren driver jernbanevirksomhed - kan opretholdes.

Det forekommer endvidere inkonsistent, at Kommissionen foreslår, at én og samme juridiske person også fremover kan stå som ejer af infrastrukturforvalter og operatør, såfremt dette sker inden for rammerne af en vertikalt integreret virksomhed, herunder en holdingstruktur, som tilfældet er for Deutsche Bahn i Tyskland, hvor både infrastruktur og jernbanevirksomhed efter Kommissionens forslag også fremover vil kunne være ejet af samme holdingselskab under det tyske transportministerium.

Den danske model har været en forudsætning for de seneste års politiske fokus på nødvendigheden af vedligehold af jernbaneinfrastrukturen og ikke mindst nye investeringer i infrastruktur. Henset til det betydelige nødvendige statslige økonomiske engagement, er det det regeringens holdning, at der skal kunne opretholdes en direkte politisk styring af udviklingen af jernbaneinfrastrukturen.

Regeringen ser et stærkt og effektiviseret DSB som en central forudsætning for realiseringen af de jernbanepolitiske mål. Det er regeringens opfattelse, at styringen af DSB fortsat har en transportpolitisk og ikke alene en rent forretningsmæssig betydning. Det ville derfor være stærkt uhensigtsmæssigt, hvis styringen af DSB fremover ikke kunne finde sted i transportpolitisk regi.



For så vidt angår adgang til markedet findes der ikke adgangsbarrierer for operatører, der vil køre persontogtrafik i Danmark, da enhver operatør med de rette tilladelser siden 2000 har kunnet drive persontogtrafik i Danmark.

Side 36/61

### **11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg**

Forslaget har været til forhandlingsoplæg i Folketingets Europaudvalg den 30. maj 2014 i forbindelse med rådsmøde (TTE) den 5. juni 2014 og til orientering i Folketingets Europaudvalg den 1. marts 2013.



**Dagsordenspunkt 5: Forslag til ændring af forordning (EF) nr. 1370/2007 for så vidt angår de nationale markeder for personbefordring med jernbane. (PSO- forordningen)**

Side 37/61

*- til politisk drøftelse (til orientering i FEU)*

KOM (2013) 28

**Notat følger.**



## **Dagsordenspunkt 6: Forslag til forordning om opstilling af rammer for adgang til markedet for havnetjenester og finansiel gennemsigtighed for havne (Havnepakken)**

- til generel indstilling (orientering i FEU)

KOM (2013) 296

### **1. Resumé**

*Kommissionen fremsatte den 23. maj 2013 forslag til forordning om opstilling af rammer for adgang til markedet for havnetjenester og finansiel gennemsigtighed for havne.*

*Kommissionen anfører, at forslaget indeholder fælles regler, der vil forbedre af de konkurrencemæssige og administrative forhold på markedet for havnetjenester og sikre større gennemsigtighed i havnenes organisation, drift og økonomi. Kommissionen foreslår således, at der opstilles en række regler med det formål at skabe bedre vilkår for havnene og dermed bedre rammer for økonomisk vækst.*

*Forslaget dækker alle havne, som er en del af det transeuropæiske transportnet TEN-T, jf. forordning (EU) 1315/2013.*

*Kommissionen foreslår, at der skal sikres fri konkurrence for markedet på havnetjenester, således at alle har mulighed for at byde på havnetjenester på lige og ikke-diskriminerende vilkår. Det foreslås desuden, at de finansielle relationer mellem offentlige myndigheder og havne skal være gennemsigtige, så det i havnens regnskab klart kan identificeres, hvilke offentlige midler der tilgår havnene, og hvilke formål disse midler anvendes til.*

*Endelig indeholder forslaget regler om konsultation mellem relevante interessenter på havnene.*

### **2. Baggrund**

Som et af de centrale tiltag i Akten for Det Indre Marked II har Kommissionen fremsat KOM (2013) 296 af 23. maj 2013, som skal bidrage til færdiggørelsen af EU's indre marked. Forslaget er oversendt til Rådet den 3. juni 2013 i dansk sprogversion. Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 100, stk. 2 og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF art 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Kommissionen henviser som baggrund for forslaget til, at Europas havne skal gøres klar til at omstille sig til stigende transportmængder, og havnene derfor skal kunne tilbyde højere serviceniveau og være mere attraktive for investeringer.



I dag er Europa en af de travleste havneregioner i verden med over 1.200 erhvervshavne på den ca. 70.000 km lange kyststrækning i Europa. Samtidig er havnesektoren meget forskelligartet i driftsområder og organisationsform.

I 2011 blev ca. 3,7 mia. tons gods og 385 mio. passagerer, fordelt på over 60.000 skibsanløb, transporteret over kaj i europæiske havne. EU's havne spiller både en stor rolle i handelen med tredjelande og for godstransport inden for det indre marked, idet korte sørejser repræsenterer 60 pct. af godsmængden håndteret i EU's havne. Kommissionen peger således på, at søhandelshavne er vigtige transportknudepunkter for så vidt angår de intermodale transportkæder i EU, hvor den korte søtransport inden for EU udgør et alternativ til landtransport, og er en måde at knytte øer og afsidesliggende områder til fastlandet.

Der er ifølge Kommissionen op til 3 mio. job i EU med enten direkte eller indirekte tilknytning til havnesektoren. 96 pct. af godsmængderne og 93 pct. af de maritime passagerer transporteres via det transeuropæiske transportnet (TEN-T), som omfatter i alt 319 søhandelshavne i Europa.

I Danmark er Aarhus Havn og Copenhagen-Malmö Ports på hovednettet i det transeuropæiske transportnet, mens det samlede net omfatter: Hirtshals Havn, Frederikshavn Havn, Aalborg Havn, Hanstholm Havn, Fur Havn, Branden Havn, Esbjerg Havn, Nordby Havn, Fredericia Havn, Ebeltoft Havn, Odden Havn, Vejle Havn, Helsingør Havn, Kalundborg Havn, Spodsbjerg Havn, Tårs Havn, Rødby Havn, Gedser Havn, Odense Havn og Rønne Havn. Hvilke havne der er på TEN-T-nettet afhænger af objektive kriterier indenfor gods- og passagertransport.

### **3. Formål og indhold**

Kommissionens overordnede formål med forslaget er at skabe bedre vækst- og investeringsvilkår for havnene på det transeuropæiske transportnet og dermed skabe bedre rammer for økonomisk vækst. Dette skal sikres ved fælles europæiske regler, der skal modernisere og forbedre de konkurrencemæssige og administrative forhold på markedet for havnetjenester samt gennemføre større gennemsigtighed i havnenes organisation, drift og økonomi.

#### Markedsadgang

Der skal være fri konkurrence på markedet for havnetjenester, således at alle serviceudbydere har mulighed for at byde på havnetjenester på lige og ikke-diskriminerende vilkår. Det indebærer, at leverandører af havnetjenester skal have adgang til essentielle havnefaciliteter på lige vilkår. Havnen kan dog stille visse minimumskrav til leverandørernes kvalifikationer.

Havnen kan i visse tilfælde begrænse antallet af leverandører af havnetjenester på havnen, hvor det kan begrundes i enten pladsmangel og/eller hvis nogle havnetjenester udføres som public service-forpligtelser (f.eks. at holde havnen



åben af hensyn til lokalbefolkningen). Havnen kan selv påtage sig at udføre public service-forpligtelser, og skal i den henseende betragtes som en intern operatør.

Ved enhver begrænsning af antallet af leverandører af havnetjenester skal tildeelingen af opgaverne følge en udvælgelsesprocedure, der skal være åben for alle interesserede parter på en ikke-diskriminerende og gennemsigtig måde.

Reglerne om markedsadgang finder ikke anvendelse på godshåndtering eller passagerservices.

### Finansiell gennemsigtighed og afgiftssystemer

De finansielle relationer mellem offentlige myndigheder og havne skal være gennemsigtige. Offentlige midler, der tilgår havne, skal klart kunne identificeres i havnens regnskab, og det skal fremgå, hvad midlerne anvendes til. Det gælder især, hvor havnen selv udfører havnetjenester, eller hvor havnen modtager offentlige midler i kompensation for public service-forpligtelser.

Havnetjenestegebyrer betales af brugerne til leverandøren af havnetjenesten. Havnetjenestegebyrer skal - særligt i de tilfælde hvor antallet af leverandører er begrænset, eller hvor havnen selv udbyder tjenesten som en intern operatør - fastsættes på en gennemsigtig og ikke-diskriminerende måde.

Havneinfrastrukturafgifter er en afgift, der opkræves til direkte eller indirekte fordel for havnen. Havnene skal have mulighed for autonomt at fastlægge strukturen og niveauet af havneinfrastrukturafgifterne i henhold til deres forretnings- og investeringsplaner. Havneinfrastrukturafgifterne kan differentieres, således at der tages hensyn til miljøforhold, storkunderabatter mv., så længe konkurrencereglerne overholdes.

Havnetjenestegebyrer kan være indeholdt havneinfrastrukturafgifter - og omvendt.

Kommissionen tillægges beføjelse til at vedtage eventuelle delegerede retsakter om fælles klassifikationer af skibe, brændstoffer og typer af operationer med henblik på differentiering af infrastrukturafgifter og fælles afgiftsprincipper for havneinfrastrukturafgifter.

### Koordinering og uafhængig tilsynsmyndighed

Havne, som er omfattet af forordningen, skal nedsætte et rådgivende havnebrugerudvalg i den enkelte havn med deltagelse af brugerne af havnetjenesterne (dvs. de aktører, der betaler havnetjenestegebyrer og havneinfrastrukturafgifter) - det kan fx være rederier eller godsejere.





Havnen og leverandører af havnetjenester skal årligt konsultere udvalget i forbindelse med fastsættelse af afgifter og gebyrer.

Side 41/61

Havnens ledelse skal udover at nedsætte et rådgivende havnebrugerudvalg regelmæssigt konsultere interessenter på havneområdet. Det kan fx være virksomheder etableret i havnen, leverandører af havnetjenester, rederier, godsejere, landtransportoperatører og offentlige myndigheder. Disse aktører skal konsulteres i tre tilfælde:

1. Koordinering af havnetjenester
2. Tiltag, der kan forbedre forbindelserne til baglandsinfrastrukturen
3. Effektivisering af de administrative procedurer

Der skal desuden udpeges en uafhængig tilsynsmyndighed, som kan sikre korrekt implementering af forordningen. Myndigheden må ikke indgå i de enkelte havnes ledelse og skal behandle klager over overtrædelse af forordningens bestemmelser og generelt føre tilsyn med, at forordningen overholdes.

#### **4. Europa-Parlamentets udtalelser**

Forslaget behandles af Europa-Parlamentets Transportudvalg (TRAN).

Forslaget skulle have været sendt til afstemning i TRAN-udvalget i marts 2014, men behandlingen af forslaget blev sat i bero pga. manglende tid til at nå til enighed inden Europa-Parlamentsvalget den 25. maj 2014.

Knut Fleckenstein (S&D) er 16. juli 2014 (igen) udpeget som ordfører på forslaget.

Det nye Europa-Parlamentets holdning foreligger endnu ikke.

#### **5. Nærhedsprincippet**

Kommissionens mål med denne forordning er at sikre moderniseringen af havnetjenester og sikre rammerne for, at havnene kan tiltrække de nødvendige investeringer. Kommissionen vurderer, at dette ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne på et nationalt niveau på grund af havnenes europæiske dimension og deres internationale og grænseoverskridende karakter. Derfor mener Kommissionen, at indførelsen af lige konkurrencevilkår, der sikrer et åbent indre marked for havnetjenester bedst kan gennemføres på EU-plan.

Kommissionen finder, at lovgivningen i sin helhed bør have direkte bindende virkning for at sikre en ensartet anvendelse og håndhævelse samt lige vilkår på det indre marked.



Regeringen finder, at forslaget på enkelte områder reguleres lige så godt på nationalt plan, idet der er store forskelle på struktur og organisation på havneområdet i EU. For eksempel er der i Danmark en lang række mindre og mellemstore havne beliggende med meget korte geografiske afstande. En sådan struktur findes ikke i mange andre medlemslande, hvorfor behovet for en sikring af fri konkurrence i højere grad kan være påtvunget i andre EU-lande end i Danmark, hvor der i høj grad er alternativer til hver enkelt havn og dermed allerede en høj grad af konkurrence mellem havnene.

Regeringen vurderer dog samlet set, at nærhedsprincippet er overholdt, idet det anerkendes, at transportkæden af gods og passagerer, og dermed havnesektoren i vid udstrækning er af grænseoverskridende karakter, og at fælles rammebetingelser på EU-plan kan medvirke til en mere åben og fri konkurrence på området for havnetjenester.

## 6. Gældende dansk ret

Området er i dag i nogen udstrækning reguleret i havneloven (Bekendtgørelse af lov om havne, nr. 457 af 23. maj 2012). Visse havnerelaterede opgaver kan alle havne udføre, mens adgangen til at udføre en række andre havnetjenester er betinget af, at havnen annoncerer efter private aktører til at udføre opgaven, inden havnen selv kan udføre aktiviteten.

Havnenes driftsområder afhænger af den valgte organisationsform:

En *kommunal havn* er som udgangspunkt en del af den kommunale forvaltning og kan forestå drift og anlæg af havneinfrastruktur, herunder dækkende værker, kajer og havnebassiner. Havnen kan desuden udleje bygninger og arealer på markedsvilkår til primært havnerelaterede formål. Endelig kan en kommunal havn indgå i samarbejde med andre havne om drift og udvikling af havnens infrastruktur, bygninger og faciliteter samt om indkøb af varer og tjenesteydelser.

Havne organiseret som *kommunale selvstyrehavne* kan udover disse opgaver stille kraner, pakhuse og lignende til rådighed med henblik på at betjene skibe, stevedorer og areallejere mv.

En kommunal selvstyrehavn kan desuden alene eller i samarbejde med andre:

- udføre havnerelateret operatørvirksomhed,
- udføre skibsrelaterede hjælpetjenester,
- udnytte overskydende kapacitet i havnens materiel til at sælge tjenester til havnens brugere,
- eje og drive bygninger der servicere havnens brugere og
- eje og drive bølge- og vindenergianlæg samt sælge overskudsproduktion herfra.



Udøvelse af disse aktiviteter forudsætter, at der efter annoncering ikke kan identificeres en privat aktør, der på egen hånd vil udøve aktiviteterne på markedsvilkår i den pågældende havn. Annonceringen skal dog kun finde sted, hvis aktiviteten har en forventet årlig omsætning på 0,5 mio. kr. eller derover. Udførelsen af de nævnte aktiviteter skal, hvis havnen selv udfører dem, udskilles i et selvstændigt skattepligtigt selskab.

En helt eller delvist kommunalt ejet *aktieselskabshavn* kan udøve de samme aktiviteter som en kommunal selvstyrehavn. Havnerelateret operatørvirksomhed kan umiddelbart udføres.

Desuden kan en helt eller delvist kommunalt ejet aktieselskabshavn udøve aktiviteter, der understøtter brugen af havnen og af søtransport. For udøvelse af sådanne aktiviteter gælder betingelsen om, at der ikke kan identificeres en privat aktør, der på egen hånd vil udøve aktiviteterne på markedsvilkår i den pågældende havn. Annoncering skal finde sted, hvis aktiviteten har en forventet årlig omsætning på 0,5 mio. kr. eller derover. Udøvelsen af aktiviteten skal desuden udskilles i et selvstændigt skattepligtigt selskab.

*Privatretligt organiserede erhvervshavne* er ikke begrænset i deres adgang til drive virksomhed i medfør af havneloven.

Lodsning er en af de havnetjenester, Kommissionen med forordningsforslaget vil konkurrenceudsætte. I dansk sammenhæng er lodsvirksomhed allerede konkurrenceudsat. Lodsning reguleres efter reglerne i lodsloven (Lodslov, nr. 567 af 9. juni 2006), som hører under Erhverv- og Vækstministeriet. I Danmark er der fastsat regler om obligatorisk anvendelse af lods afhængig af fx skibets størrelse, lastens indhold eller lokale sejladsforhold.

## **7. Konsekvenser**

### Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslagets opbygning og formål om åben og fair konkurrence er i god tråd med de hensyn, der blev varetaget i forbindelse med den seneste ændring af havneloven i 2012. Dog vil det formentlig kræve en ændring af den danske havnelov at bringe den i overensstemmelse med forordningen på visse punkter.

For eksempel kan en lovændring være nødvendig, hvis havnelovens nuværende krav om adskillelse af offentlige midler fra havnenes økonomi samt havnelovens annonceringspligt ikke er tilstrækkelige til at imødekomme forordningens krav om åben og fair konkurrence.

Ligeledes er de havnetjenester, der er omfattet af forordningsforslagets ikke opdelt på samme måde, som i den danske havnelov.



Forslaget omfatter havne, der indgår i det transeuropæiske transportnet (TEN-T). Medlemsstaterne kan dog vælge at anvende forordningen på andre havne. Omfanget og anvendelsesområdet for forslaget afhænger derfor af to faktorer. For det første hvilke havne der bliver omfattet af de nye TEN-T-retningslinjer, som forventes at ligge fast i efteråret 2013. For det andet afhænger det af, om forordningen anvendes på andre havne end TEN-T-havnene.

I Danmark er lodsningserhvervet lovreguleret i lodsloven. Forordningsforslaget kan have lovgivningsmæssige konsekvenser for lodsloven. Regeringen er ved at analysere dette nærmere.

### Statsfinansielle og samfundsøkonomiske konsekvenser

#### *Statsfinansielle konsekvenser*

Ifølge forslaget skal der oprettes eller udpeges en uafhængig tilsynsmyndighed (statslig), der overvåger og fører tilsyn med anvendelsen af forordningen og behandler klager i relation til forordningen. Myndigheden skal derudover udveksle oplysninger og deltage i møder om arbejdet i et europæisk samarbejde med de andre myndigheder i medlemslandene. Det forventes, at Trafikstyrelsen forestår denne opgave på linje med administrationen af den danske havnelov. Opgaven forventes at medføre begrænsede udgifter. Udgifterne holdes inden for eksisterende ramme.

Forslaget må forventes at medføre øgede administrative opgaver for de kommunale havne, som i dag ikke har en klar regnskabsmæssig adskillelse fra den kommunale økonomi, da kommunale havne er en integreret del af den kommunale forvaltning. Da forslaget omfatter TEN-T-havne, vil det kun omfatte følgende kommunale havne: Branden, Fur, Nordby og Rødby.

Forslaget indeholder bestemmelser om inddragelse af havnenes brugere og interessenter. Dette skal dels ske gennem nedsættelse af et rådgivende havnebrugerudvalg og dels gennem høring af relevante interessenter. En sådan formalisering af inddragelsen af interessenter på havnen må forventes at medføre visse mindre administrative opgaver for alle havne med en kommunal ejerandel. Regeringen er i øjeblikket ved at undersøge de nærmere konsekvenser for den kommunale økonomi.

#### *Samfundsøkonomiske konsekvenser:*

Forordningen har til formål at sikre en åben og fair konkurrence og markedsadgang for havnetjenester. Da disse tjenester i dansk sammenhæng allerede eksisterer, ventes forslaget ikke at få væsentlige samfundsøkonomiske konsekvenser i en isoleret dansk kontekst.

### Administrative konsekvenser for erhvervslivet



Forslaget vurderes ikke at medføre væsentlige administrative konsekvenser for erhvervslivet. Det følger af forslaget, at forordningen ikke må medføre øgede administrative byrder for havne, der allerede fungerer på markedsvilkår. Dette vurderes at gælde for langt de fleste danske havne.

Forslaget indeholder et krav om, at der nedsættes et rådgivende havnebrugerudvalg i havnen, der mødes årligt. I betænkningen til den danske havnelov opfordres havnene til at oprette lignede udvalg. De administrative byrder forbundet med det rådgivende havnebrugerudvalg vurderes ikke at være væsentlige, da interessenter på havnene kun skal konsulteres en gang årligt.

Forslaget kan medvirke til at gøre det mere attraktivt for danske virksomheder at etablere sig i andre medlemsstater, når markedsadgangen forbedres på europæisk plan.

## **8. Høring**

Meddelelsen og forordningsforslaget har været sendt i høring i EU-specialudvalget for transport fra den 25. maj 2013 til den 14. juni 2013.

Erhvervsflyvningens Sammenslutning og Forbrugerrådet havde ingen bemærkninger til høringen.

Følgende organisationer har afgivet bemærkninger:

### **Danmarks Rederiforening**

Rederiforeningerne har med interesse gennemgået Europa-Kommissionens forslag til forordning og meddelelse om havne. Det er efter vor vurdering et pragmatisk, og dermed ikke specielt ambitiøst udspil, Kommissionen har valgt at lancere. Der er dog samtidig forståelse for, at det i høj grad handler om det muliges kunst. Der er behov for bred opbakning i Rådet og Europa-Parlamentet, og initiativer på havneområdet har historisk givet anledning til megen diskussion og få resultater.

Rederiforeningerne støtter principperne om markedsadgang, konkurrence, gennemsigtighed og autonomi, der ligger til grund for forordningen. Det synes dog på det foreliggende grundlag ikke helt entydigt, om forordningens bestemmelser de facto i fuldt omfang understøtter disse principper, f.eks. i forhold til spørgsmålet om begrænsning af markedsadgang, herunder mulighederne for at pålægge Public Service forpligtelser og benytte en ”intern operatør”, jf. forordningens kapitel 2, artikel 6-9.

Rederiforeningerne ser frem til revisionen af EU's havnepolitik som beskrevet Kommissionens meddelelse ”Havnene som vækstmotor”, og hæfter sig især ved



det beskrevne behov for fair markedsadgang, overvågning af pris og kvalitet, administrativ forenkling, gennemsigtig finansiering og klarlæggelse af statsstøtteregler.

Side 46/61

## **Danmarks Skibsmæglerforening**

Tak for det fremsendte materiale, der dels er ganske omfattende, men jo også resultatet af flere tidligere lignende initiativer, der er blevet opgivet efter der var gennemført store konsultationer og politiske overvejelser.

Det fremsendte forslag indeholder flere interessante aspekter, men er også på mange områder begrænset i forhold til tidligere initiativer. Forslaget omhandler kun TEN-T havne og har derfor allerede her en betydelig begrænsning. Ligeledes er hele det meget betydende cargo handling område udeladt.

Det anføres, at der skal være frihed indenfor "Port Services". Det har ofte været til diskussion, hvad der er omfattet af dette begreb og vi anbefaler, at der overvejes indført en definering heraf.

Forslaget om adskilte og transparente regnskaber støtter vi stærkt, ligesom kravet om at der skal oprettes en form for "users' advisory committee" og at havnens ledelse pålægges regelmæssigt at konsultere denne gruppe, er et længe efterlyst initiativ. I forbindelse med den seneste revidering af den danske havnelov opfordres havnene til at etablere et udvalg med repræsentation af brugerne og til at samarbejde tæt med dette udvalg. På trods af anbefalingen i loven, så er der endnu ikke nogen af de danske havne, der har fundet anledning til at følge anbefalingen. Vi støtter derfor, at det i stedet bliver en pligt, der pålægges havnene.

## **Dansk Industri og Danske Havnevirksomheder**

### *Overordnet synspunkt*

Forslaget til forordning fastslår princippet om fri konkurrence blandt havnetjenesteydelser og sætter rammer for begrænsninger i antallet af aktører, der ønsker at udøve bestemte havnetjenesteydelser.

Det vil overordnet set styrke konkurrencen på europæisk niveau, og dermed bakker DI Transport og Danske Havnevirksomheder (herefter DI/DKHV) også op om forslaget på det generelle plan.

Den specifikke holdning til forordningens dele vil dog afhænge af svar på de spørgsmål, der vil fremgå af nedenstående. Vi har valgt at stille en lang række spørgsmål på dette tidlige tidspunkt i processen, da der er behov for en afklaring, før vi kan tage endelig stilling. Vi forestiller os en åben proces og dialog frem mod behandlingen af lovtæksten i EU-systemet, og spørgsmålene skal derfor først og fremmest ses som en ramme for diskussionen, hvor svarene vil



komme hen ad vejen. Vi forventer dog, at der vil kunne gives svar på samtlige spørgsmål.

Side 47/61

Det er altafgørende for DI/DKHV, at forordningen ikke kommer til at forringe konkurrencesituationen for private tjenesteydere (havnevirksomheder o.a.) i de danske havne. Dette gælder såvel for reglerne i forordningen selv, som for de konsekvenser den vil få i en specifik dansk kontekst, og ikke mindst i forhold til den nuværende danske havnelov, som sætter grænser for, hvilke tjenester de offentlige havnemyndigheder må udføre, og dermed sikrer de private virksomheders konkurrencesituation.

Spørgsmålene i det følgende er derfor opdelt i disse tre tematikker.

Først og fremmest ser DI/DKHV dog som meget væsentligt, at reglerne kommer til at gælde på lige vilkår for alle konkurrerende havne i Danmark – ikke kun i de 22 havne, som er en del af det Transeuropæiske Transportnetværk (TEN-T). Med konkurrerende havne forstår vi aktieselskabshavne og selvstyrehavne, men ikke kommunale havne, som er en del af den kommunale administration (se fx definition i den tidligere havne-lovs § 8, stk. 3). Private havne bør kun omfattes, hvis de har modtagepligt og dermed er åbne for skibstrafik i fri konkurrence.

Hvis ikke der er lige vilkår for havne med samme styreform, risikerer vi at forvride konkurrencen mellem de danske havne - herunder mellem disses respektive tjenesteydere - og det kan ikke være meningen med regelsættet.

Forordningens art. 1, stk. 4 åbner for muligheden for at lade flere havne omfatte af forordningen, hvilket DI/DKHV vil opfordre den danske regering til at benytte.

#### Specifikke spørgsmål til forordningen

Definitionen for "godshåndtering" er uklar og bør skærpes. Hvad er fx forskellen mellem "midlertidig opbevaring af gods" og "oplagring"? Ganske ofte sker der også merværditjenester i forbindelse med midlertidig oplagring, og hvilken definition gælder så?

"Havneinfrastruktur" nævnes flere gange i forslaget, fx art. 14 om opkrævning af afgifter for brug af havneinfrastruktur, men der mangler en definition for havneinfrastruktur. Er kraner og pakhuse fx omfattet? Er jernbaneafgifter? Det er derfor meget vigtigt at få en definition af, hvilken infrastruktur, der kan opkræves afgifter for.

"Mangel på landareal" (art. 6, stk. 1.a) angives som tilstrækkeligt til at begrunde en begrænsning i antallet af tjenesteydere, Men intet landareal er jo ubegrænset. Så hvornår kan der siges at være mangel på areal? Dette punkt er meget



vigtigt at få en afklaring eller definition på, da forordningen jo netop vil sætte rammer for begrænsninger i antallet af tjenesteydere, men med denne formulering risikerer at introducere en generel bemyndigelse til at begrænse antallet af tjenesteydere efter forgodtbefindende.

Medlemsstaterne har mulighed for at pålægge public service forpligtelser (art. 8). Men det bør også være muligt at tilbagekalde disse public serviceforpligtelser, så tjenesteydelsen overgår til fri konkurrence. Der bør derfor indføres et "eller ophæve" ("or revoke") i artiklens stk. 1, 3 og 5.

Den kompetente myndighed (havnemyndigheden) kan udøve en tjenesteydelse som "intern operatør" (jf art. 9), hvis der er foretaget en begrænsning af antallet af tjenesteydere i havnen. Men kan den kun optræde som tjenesteyder, hvis der er foretaget denne begrænsning?

Sådan kunne det nemlig godt se ud. Men det vil være godt at få klarlagt, om havnemyndigheden har fuld frihed, eller om den slet ikke kan udøve tjenesteydelser, hvis der ikke er lavet en begrænsning. Fuld frihed til at udføre tjenesteydelser for offentlige havne-myndigheder vil ikke være lige konkurrencevilkår. Så for at fastslå meningen helt, kunne ordlyden i artikel 9, stk. 1 måske starte med et "Only".

Der synes at mangle en henvisning til art. 6 i art. 13, stk. 1, hvor der nævnes "i en situation med et begrænset antal leverandører". Eftersom der aldrig vil være et ubegrænset antal leverandører, giver sætningen kun mening, hvis den peger tilbage på netop den begrænsning, som kan finde sted i artikel 6. Alternativet er, at samtlige private tjenesteydere skal fastsætte deres priser "gennemsigtigt og ikke-diskriminerende", hvilket ikke kan være meningen med forslaget, da det vil være et indgreb i det fri marked og den fri prisdannelse. DI/DKHV lægger kraftig vægt på at private tjenesteydere kan opretholde friheden til selv at fastsætte deres markedspriser uden at skulle leve op til krav om gennemsigtighed og ikke-diskrimination.

Hvordan kan man sikre, at havnetjenestegebyrer fra interne operatører eller begrænsede leverandører fastsættes efter kriterier, der er "gennemsigtige og ikke-diskriminerende" (art. 13, stk. 1)?

Hvordan kan man sikre, at differentierede havneafgifter fastsættes efter kriterier, der er "relevante, objektive, gennemsigtige og ikke diskriminerende" (art. 14, stk. 4)?

Kommissionen ønsker at udarbejde principper for differentiering af havneafgifter, men vil samtidig bemyndiges til at indføre dem som krav på et senere tidspunkt (art. 14, stk. 5). DI/DKHV kan godt støtte, at der udformes fælles EU-principper for differentiering af havneafgifter, men vi må kraftigt afvise, at give Kommissionen bemyndigelse til at indføre disse principper som krav. Først og fremmest fordi prisfastsættelse er en del af det fri marked og derfor må være op





til den enkelte havn under de givne rammer om gennemsigtighed, ikke-diskrimination, etc. Endvidere fordi en sådan bemyndigelse til at intervenere i prisfastsættelsen er skruet uden ende – hvis der skal fastsættes miljødifferentierede havneafgifter, så kan man også indføre differentiering efter en række andre principper. Det sås senest med de dobbeltskrogede tankskibe, hvor havnene også blev pålagt at differentiere afgifterne. Men det er et meget usundt markedsprincip, når det politiske system på den måde intervenserer i prisfastsættelsen.

Spørgsmål til danske konsekvenser af forordningen:

Almindelige lejekontrakter for havneareal i Danmark er i DI/DKHVs optik ikke ”havne-tjenestekontrakter” (art. 2, stk. 12, samt art. 24), idet lejekontrakter om havneareal i Danmark ikke er kontrakter om at udføre bestemte typer af tjenesteydelser. DI/DKHV forstår havnetjenestekontrakter som en kontrakt relateret til at udføre en eller flere bestemt tjenesteydelser. Vi vil gerne høre ministeriets opfattelse af, om denne forståelse er korrekt?

I bekræftende fald, bør det overvejes, om der overhovedet findes ”havnetjenestekontrakter” i Danmark i dag – og hvis der gør, hvilke typer af tjenesteydelse de typisk omfatter?

DI/DKHV vil gerne rejse spørgsmålet om, hvilken betydning forslaget vil få for oprensning af havne og sejløb på den danske vestkyst og i Limfjorden, hvor der i dag eksisterer statslige oprensningsforpligtelser?

Tilsvarende - hvilken betydning vil forslaget få for konkurrencesituationen for lodsnings ind og ud af de danske havne, hvor der i dag er forsyningspligt?

Tilsvarende - hvilken betydning vil forslaget få for danske færgehavne, som kun besejles af ét rederi, og som i visse tilfælde ejes af dette rederi?

Tilsvarende - hvilken betydning vil forslaget få for Københavns Havn (herunder Copenhagen Malmø Port), som er omfattet af en speciallov?

Forslaget vil give havnemyndigheden ret til at kunne begrænse antallet af tjenesteydere i havnen (art. 4 samt art. 6, stk. 1), men en anden myndighed kan overtage denne ret, når havnemyndigheden selv er tjenesteyder, og skal overtage denne ret, når der desuden er mindre end to tjenesteydere i havnen (art. 6, stk. 4). DI/DKHV vil gerne opfordre den danske regering til at anvende art. 6, stk. 4 i alle forhold, hvor havnemyndigheden er tjenesteyder (intern operatør). Det vil være et uheldigt konkurrenceprincip hvis selvsamme myndighed både kan fastsætte begrænsninger i den fri konkurrence og derefter selv deltage i den begrænsede konkurrence. Dette vil være tilfældet, uanset om havnemyndigheden er kommunal, statslig eller privat.



DI/DKHV forventer ikke, at den danske regering i egenskab af kompetent myndighed, jf. art. 9, stk. 4, vil beslutte at lade en intern operatør anvende i alle landets havne. Hvis dette alligevel bliver tilfældet, vil DI/DKHV anmode om, at alle relevante parter høres, inden der træffes en sådan beslutning.

Den "uafhængige tilsynsmyndighed" (art. 17), som skal udpeges – kan det være en eksisterende dansk myndighed, og i så fald hvilken, eller skal der oprettes en helt ny myndighed?

Vil det nuværende havneklagenævn være egnet til som klageinstans (art. 19)?

Hvilke sanktioner kunne der overvejes at indføre i Danmark (art. 20)?

Spørgsmål til forholdet mellem forordningen og havneloven:

Først og fremmest finder DI/DKHV, at der er behov for en afklaring af, om forordningen vil kræve, at havneloven skal laves om på bestemte områder.

Forslaget giver fx mulighed for at udpege tjenesteydelser som public service forpligtelse. Denne mulighed findes kun indirekte i havneloven. Det bør derfor afklares, hvordan havnelovens regler vil spille sammen med dette, herunder om forslaget kan muliggøre in-housing af havnetjenester i danske havne i videre omfang, end det er tænkt i havne-loven. Der kunne tænkes at være behov for en ændring af havneloven, så den nuværende tilstand, hvor private havnetjenesteudbydere har markedsadgang på lige vilkår, opretholdes.

Havneloven specificerer bestemte typer tjenesteydelser, som de offentlige havne må udføre. Der synes at være forskellige former for tjenesteydelser, som er omfattet af havne-loven, men som ikke er omfattet af forordningen. Kan retten til at udføre disse tjenesteydelser opretholdes i havneloven ved siden af forordningen?

Uanset havnelovens generelle begrænsning, kan visse havnemyndigheder i dag udføre visse tjenesteydelser under betegnelsen Grandfathers Rights. Hvilken betydning vil forslaget få for disse rettigheder?

Til havnelovens regler om havnemyndigheders generelle markedsadgang er der knyttet specifikke vilkår, som ikke fremgår af EU-forslaget. Kan disse vilkår opretholdes ved siden af forordningen?

Gennemsigtighedsreglerne for selvstyrehavne og aktieselskabshavne i havneloven er meget specifikke og mere vidtgående end i EU-forslaget. Kan disse specifikke regler om regnskabsmæssig gennemsigtighed opretholdes?

Er reglen i havneloven om, at en havnetjenesteydelse først skal lukkes, hvis den i 5 på hinanden følgende år giver underskud forenelig med statsstøttere reglerne, jf. forordningens art. 12?



Skal EU-forslagets havnetjenester bunkring, oprensning, passagertjenester og hav-nemodtagelsesfaciliteter inkorporeres i havneloven, hvor de ikke optræder i dag?

Forordningen træder i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen men anvendes fra 1. juli 2015. Hvad vil situationen være i perioden mellem de to datoer, og vil dette påvirke forholdet til havneloven?

DI/DKHV forventer, at de juridiske rammer og de konkurrencemæssige spille-regler vil være helt klare på den dato, hvor myndigheder og virksomheder forventes at skulle leve op til dem, samt at eventuelle uklarheder og huller mellem forordningen og havneloven vil kunne udbedres inden da.

DI/DKHV ser frem til en positiv proces og indgår gerne konstruktivt i arbejdet, ligesom vi gerne stiller os gerne til rådighed for at uddybe og bidrage til at besvare de ovenstående spørgsmål.

### **Danske Maritime**

Fra Danske Maritimes side støtter vi op om bestræbelser på at øge markedsadgangen og konkurrencen for havnetjenesteydelser i EU og samtidig sikre større finansiel gennemsigtighed for havnene, og derfor bakker Danske Maritime som udgangspunkt op om forordningsforslaget.

DI Transport og Danske Havnevirksomheder har i deres høringsvar af d.d. peget på en række områder, hvor der er behov for yderligere afklaring – et synspunkt, Danske Maritime støtter.

### **Danske Havne**

Danske Havne bifalder, at erhvervshavne anerkendes som kommercielle enheder, der har en central rolle i forhold til EU's generelle konkurrencekraft.

Forvaltning og ejerskabsstrukturer i Danmarks erhvervshavne er forskellige fra strukturer i andre EU lande. Kommissionen meddeler, at "den europæiske havnepolitik respekterer denne mangfoldighed og ikke har til formål at indføre en enhedsmodel for havne".

EU lovgivning bør tage højde for denne forskellighed og kompleksitet og i langt højere grad fokusere på det langsigtede mål: At skabe udviklingsorienterede havne, der samtidig er sunde forretninger. Hvordan sikres det? Gennem lige og gennemsigtige konkurrencevilkår.



For Danske Havne er det vigtigt, at havne kan konkurrere på et sammenligneligt grundlag. Danske Havne finder det derfor bemærkelsesværdigt, at de største hindringer for lige konkurrencevilkår *ikke* er indeholdt i Kommissionens forslag:

**1. Regler for statsstøtte.** Der er behov for klare regler om statsstøtte i form af tildeling af offentlig økonomisk støtte til havneaktiviteter og havnes infrastruktur. For Danske Havne er retningslinjer vigtige for at sikre lige vilkår for Europas havne. Der er stor forskel mellem EU's medlemsstater, når det kommer til finansiering af havne og levering af ydelser i havne. Disse forskelle har en direkte indvirkning på den pris, der betales af havnens brugere. Det fører til konkurrenceforvridning. Ved udgangen af 2011 blev en undersøgelse udformet af Europa-Parlamentet, der bekræfter et stærkt behov for retningslinjer for statsstøtte til havne.

**2. Lovgivningens konsekvens.** Medlemsstaterne kan beslutte at anvende forordningen på alle landets erhvervshavne, men hvad vil det betyde, hvis det besluttes i eksempelvis Danmark, men ikke i Tyskland? Konsekvensen må afdækkes. Det kan Danske Havne ikke gennemskue. En konsekvensanalyse bør samtidig sikre, at der ikke opstår konkurrenceforvridning ved at lade lovforslaget gælde for 319 ud af EU's over 1.200 erhvervshavne.

**3. Kontrakter for terminaloperatører.** Forslaget undtager kontrakt-tildelingen for terminaloperatører. Effektive havne kræver et grundlag, der bygger på fuld gennemskuethed i forhold til udbud og indgåelse af kontrakter.

**4. TEN-T metodologi.** Udpegelse af nye havne i både core network og comprehensive network mangler en konkret metodologi i forhold til den bagvedliggende vurdering af havnes indtrædelse i eller udtrædelse af netværket. Dette har betydning for, hvornår lovforslaget vil gælde for havne, der forventes at indtræde i netværket. Eller netop ikke gælder for havne, der udtræder af det transeuropæiske transportnet.

#### Danske Havnes kommentarer til Kommissionens forordningsforslag

Danske Havne har følgende kommentarer til indholdet i forslag til forordning.

Det er Danske Havnes ønske, at:

- lovgivningen i lighed med dansk lovgivning muliggør og tillader regionalt og grænseoverskridende samarbejde mellem havne i form af fælles driftsorganisation og/eller fælles ejerskab. Danske eksempler på dette er Copenhagen-Malmö Port AB, Associated Danish Ports A/S og Aalborg Havn A/S' investering i Nuuk Havn,



- havne har frihed til selvstændigt at beslutte, om havnen ønsker at drive en aktivitet, hvis aktiviteten er gavnlig for havnens udvikling,
- myndighederne undersøger, hvorvidt dansk praksis påvirkes af, at godshåndtering og passagertjenester ikke er omfattet af de foreslåede regler for markedsadgang. Nuværende regler vil blive tydeliggjort i en meddelelse, da der ikke er behov for nye retlige bestemmelser,
- lokale havneudvalg i lighed med dansk lovgivning nedsættes på frivillig basis. Konsekvensanalysen viser, at høring af havnens brugere kan føre til nye administrative byrder. Beskrivelsen er alt for detaljeret og bestemmende og indeholder fx serviceudbydere, der ikke nødvendigvis er havnebrugere. Havnen kender sine nøglekunder, og vil bedst selv kunne sammensætte udvalget,
- der ikke oprettes nye nationale klagenævn. Fair konkurrencevilkår og gennemsigtighed i finansielle aktiviteter sikrer fornuftige priser. Samtidig har vi de eksisterende konkurrencemyndigheder til at håndtere den uafhængige kontrol.
- Danske Havne støtter, at:
- EU-regler anerkender havnes ret til at drive forretning på baggrund af fair og gennemskelige vilkår,
- havne har frihed til at fastsætte priser for sine services og ydelser - selvfølgelig med ligebehandling af kunderne i overensstemmelse med havnens masterplan og generelle strategi. Misbrug bør håndteres af konkurrencemyndighederne,
- fri udveksling af tjenesteydelser også gælder havnetjenester. Hvis havne ikke selv har adgang til at udføre alle services for at sikre logistikkæden, bør de af hensyn til deres konkurrenceevne kunne stille visse minimumskrav til specifikke tjenesteydelser. Formålet er at sikre effektivitet, kvalitet og pris for hele transportkæden,
- definitionen af godshåndtering ikke omfatter oplagring, tømning (stripping), ompakning eller andre værdiforøgende havnetjenester. En konsekvens af dette betyder, at dette er ydelser, som kan udbydes af både havne og virksomheder,
- Europa-Parlamentet og Rådet er enige om, at tage landarealleje i havne ud af koncessionsdirektivet. Fordelingen af jord i form af en lejekontrakt kan ikke på forhånd defineres som en koncession. Tvunget udbud



af ledige havnearealer ville skabe uforholdsmæssige omkostninger i danske erhvervshavne,

Side 54/61

- de danske havne kan fortsætte praksis med at benytte lejekontrakter uden, at de skal i offentligt udbud. Selv i de tilfælde hvor der kun er én operatør til den pågældende havnetjeneste. Danske og skandinaviske havne er ofte af en størrelse, der begrænser både plads og økonomi for flere udbydere af samme ydelse. I Danmark ligger havnene så geografisk tæt på hinanden, at der automatisk er konkurrence.

### Danske Havnes kommentarer til Kommissionens meddelelse

Kommissionen konkluderer i sin meddelelse "Havnene som vækstmotor", at "de bløde foranstaltninger vedr. fair markedsadgang og gennemsigtighed, som blev foreslået i 2007, har haft ringe eller ingen virkning". Danske Havne finder det problematisk at konkludere på noget, som Kommissionen ikke har forsøgt. Ikke-bindende retningslinjer er kun nævnt som en mulighed i forslagetets konsekvensanalyse med et overblik over mulige veje at gå (Politikpakke 1, side 5).

Danske Havne anerkender, at der er et behov for retningslinjer, som kan føre til ensartede konkurrencevilkår i EU. Branchen har selv efterspurgt retningslinjer gennem de sidste 7 år. Der er især behov for konkrete regler for statsstøtte. Der er også behov for særlige krav til Kommissionen i forhold til kontrol af projekter, der opnår EU støtte.

Danske Havne har følgende kommentarer til meddelelsens 8 hovedpunkter:

**1. Foranstaltning 1.** Det nævnes, at centrale TEN-T havne skal sikre, at alternative miljøvenlige brændstoffer er til rådighed i deres havne. Markedsbehov bør som i den danske havnelov afgøres, hvorvidt en privat aktør eller havnen ønsker at investere i havneydelser og faciliteter (fx til bunkering af LNG). Mangel på brugerbehov skaber tomme faciliteter, hvis omkostninger flyttes over på de øvrige brugere. Kravet er ikke med til at skabe effektivitet i havne, men vil i stedet fordyre de samlede transportomkostninger.

**2. Foranstaltning 2.** Danske Havne bifalder, at der i særlig grad vil ydes økonomisk støtte til projekter, der i højere grad sammentænker transportformer og giver bedre adgang til havnene fra landsiden. Det bør være et dansk mål, at dette afspejles i en national handleplan, når de strategiske analyser afsluttes i 2013 og de politiske partier, der står bag aftalen om "En grøn transportpolitik", skal drøfte de store spørgsmål om udviklingen af fremtidens infrastruktur. Danmarks sammenkobling af



infrastruktur og transportformer har tabt væsentligt terræn i forhold til nabolandene. Dette bekræftes i World Economic Forums Global Competitiveness Report.

Side 55/61

**3. Foranstaltning 5.** Kommissionen vil ultimo 2013 klarlægge statsstøttereferne for infrastruktur. Danske Havne ønsker entydige regler for statsstøtte af havne. Hull havn i England og Vilhelmshafen i Tyskland er begge eksempler på massiv statsstøtte, der udspiller sig i gråzonen af de generelle, eksisterende statsstøttereferne.

**4. Foranstaltning 6.** Kommissionens forudgående analyser har vist, at arbejdsmarkedspolitikken er et problem i meget få lande. Til gengæld er der i de få lande tale om en fastlåst situation, der er historisk betinget. Danske Havne er enige i, at konflikten bør løses i de eksisterende rammer og derfor ikke bør inddrages i Kommissionens forslag.

**5. Foranstaltning 8.** Differentierede skibsafgifter til skibe, der optræder i Environmental Ship Index, bør gives, når det er relevant. Initiativet fungerer i dag bedst i EU's største containerhavne med væsentlig godsomsætning. Differentierede skibsafgifter bør fungere på frivillig basis ud fra en vurdering af havnens økonomiske bæredygtighed og strategi. I en dansk kontekst vil besparelser på skibsafgifter langt fra hænge sammen med investeringsomkostninger til skibes miljøprofil.

Ovenstående kommentarer er Danske Havnes holdning på baggrund af en meget kort tidsfrist, der ikke i tilstrækkelig grad tager højde for grundige konsekvensanalyser på nationalt plan. Danmarks havnelov, der trådte i kraft den 1. april 2012, er et resultat af et grundigt forarbejde og bred enighed i branchen. Det bør sikres, at forslaget ikke hæmmer danske erhvervshavnens mulighed for at udvikle sig som centrale vækstmotorer.

I Kommissionens meddelelse står, at *"EU's strategi er baseret på princippet om at undgå unødige indblanding i havne, som fungerer godt, og at hjælpe havne, der er sakkede bagud, med at indføre god praksis"*. At nogen er "sakkede bagud" bør ikke ligge de velfungerende til last. If it ain't broken, don't fix it. En europæisk lovgivning bør have udgangspunkt i et afbalanceret og proportionalt behov.

## **DanPilot**

### **1. Lodsvirksomheds inddragelse under forordningen**

Formålet med forslaget er at skabe vækst og sikre serviceudbydere fri konkurrence i havnene. Forslaget omfatter med det afsat også havnelodsning. DanPilot har ingen bemærkninger til ønsket om at konkurrenceudsætte havnelodsninger, men finder dog grund til at bemærke, at lodsvirksomhed på en række



områder adskiller sig fra de serviceydelser, der i øvrigt foreslås omfattet af forordningen.

Side 56/61

Lodsvirksomhed er således ikke et sædvanligt, kommercielt foretagende. Der knytter sig væsentlige offentlige interesser til udøvelsen af lodsvirksomhed. Lodsens opgave er således at sikre sejladsikkerheden og miljøet. Derfor er der både i Danmark og i udlandet fastsat regler om obligatorisk anvendelse af lods afhængig af skibets størrelse, lastens indhold og de lokale sejladsforhold.

De nævnte forhold udelukker ikke, at lodsvirksomhed i havnene kan konkurrenceudsættes, som det også allerede er sket i den danske lodslov, men i de videre drøftelser af forordningsforslaget bør der være opmærksomhed om, at lodsvirksomhed bør reguleres, så ikke alene de konkurrencemæssige forhold men også forhold af betydning for at sikre overholdelse af lodslovens regler om lodspligt, herunder forhold af betydning for forsyningsikkerheden, fuldt ud tilgodeses. DanPilot skal således opfordre til, at der under forhandlingsforløbet omkring forordningen sikres en tæt kontakt mellem Trafikministeriet og Erhvervs- og Vækstministeriet omkring de særlige forhold, der gør sig gældende på lodsområdet, ligesom DanPilot gerne indgår i de videre drøftelser om lods-ydelseernes regulering i forordningen.

## 2. Forslagets definition af lodsvirksomhed

Forslagets artikel 2, nr. 8 indeholder en definition af ”lodsning”. Definitionen svarer ikke fuldt ud til den tilsvarende definition af lodsning efter lodslovens § 3, nr. 8. DanPilot skal anbefale, at der anvendes ensartede definitioner, og at forordningens definition i lighed med lodslovens lægger sig tæt op af internationale standarder for definition af lodsvirksomhed. Det bemærkes endvidere, at der i den danske oversættelse af begrebet ”pilotage station”, anvendes begrebet ”lodsstation”. Dette skal rettelig være ”lodseri”.

## 3. Forordningen omfatter havnelodsning

Det fremgår af udkastet, at forordningen omfatter lodsvirksomhed, når der er tale om havnelodsnings, hvorimod det, der i den danske lodslov betegnes gennemsejlingslodsnings, ikke omfattes af forslaget.

DanPilot er enig i, at der er væsentlige forskelle mellem de to lodsningsformer, og at der er en række særlige hensyn til gennemsejlingslodsnings, som indebærer, at forordningens forslag ikke er egnet til at finde anvendelse på gennemsejlingslodsnings. DanPilot finder det således afgørende, at denne son-dring holdes for øje i de videre drøftelser af forslaget.

Formålet med også at omfatte havnelodsnings af forslaget er at sikre fri konkurrence på dette område. Den danske lodslov sikrer allerede fri konkurrence på havnelodsnings, alene begrænset af objektive krav til lodsen og lodserier-nes kompetencer i form af krav om certifikater til at lodse inden for bestemte geografiske områder. Så vidt ses vil en gennemførelse af forordningen i den





udgave, der nu foreligger, derfor ikke have væsentlig betydning for adgangen til markedet for havnelodsninger i Danmark.

Side 57/61

#### 4. Kompetencefastsættelsen efter forordningen

Efter lodsloven er det Søfartsstyrelsen, der udsteder lods-certifikater og i øvrigt fører tilsyn med området. Forordningen synes at basere sig på, at det fremover vil være den enkelte havn, der skal varetage en række af de opgaver og sikre overholdelse af de rettigheder, der er indeholdt i forordningen. Definitionen i artikel 2, nr. 5 af "havnens forvaltningsorgan" synes således at basere sig på en lokal forvaltning. Dette er for lodsområdet formentlig ikke hensigtsmæssigt, og definitionen i artikel 2, nr. 5 kan formentlig med fordel udformes, så den overlader det til medlemsstaterne at fastsætte kompetencereglerne. Tilsvarende er det formentlig tilrådeligt, at det nærmere overvejes, om der er behov for at oprette et uafhængigt tilsynsråd, som ved siden af de myndigheder, der i øvrigt administrerer de erhverv, der omfattes af forordningen, skal påse overholdelse af forordningen. Således synes der på f.eks. lodsområdet at burde foretages en nærmere vurdering af, hvorvidt det er påkrævet og hensigtsmæssigt, hvis der ved siden af den nuværende kompetence- og tilsynsstruktur efter lodsloven også skal overlades kompetence til særlige tilsynsråd.

I forlængelse heraf bemærkes, at forordningsforslaget ikke indeholder nærmere procedureregler for, hvordan f.eks. en lods fra et andet medlemsland opnår certificering i Danmark. Forslaget synes i praksis at gribe ind i, eller skulle spille sammen med Servicedirektivets regler for gensidig anerkendelse og godkendelse af kvalifikationer mv., men der ses ikke fastsat nærmere regler for dette samspil.

#### 5. Behovet for at kunne indgå public service aftaler

Forslaget indeholder regler, der sikrer, at der kan indgås public service aftaler for serviceydelser, som ikke kan drives på rent forretningsmæssigt grundlag. DanPilot skal i den forbindelse særligt fremhæve, at der trods fuld konkurrenceudsættelse af havnelodsninger i Danmark hidtil kun er etableret private lodserier i ganske få havne. Hovedparten af de danske havne betjenes således af DanPilot som efter lodsloven har forsyningspligt i forhold til alle danske havne. Da trafikken i nogle af de danske havne er forholdsvis beskeden, må det forventes, at der på lodsområdet vil blive behov for at indgå public service aftaler om havnelodsning for et betydeligt antal havne.

Forordningen åbner i artikel 8 mulighed herfor, både sådan, at der indgås public service aftale for den enkelte havn, og så der indgås aftale for alle havnene. Det synes uklart, om forordningen også tillader, at der indgås én samlet public service aftale for en gruppe af havne med en enkelt leverandør.

DanPilot skal hertil bemærke, at der med den nuværende regulering i lodsloven, hvorefter DanPilot har forsyningspligten for alle havne, kan være behov for at tage stilling til, om der skal være adgang til, at der relativt enkelt og hur-



tigt kan indgås gruppeaftaler for flere havne, med henblik på at sikre effektiv udnyttelse af driftsmateriellet og dermed lavere omkostninger for brugerne.

Side 58/61

DanPilot skal desuden bemærke, at det nøje må overvejes, om der er behov for en undtagelse i artikel 9 for lodsreguleringen i Danmark. Som artikel 9 er formuleret, vil det være muligt at lade en statslig enhed – for lodsområdet DanPilot – varetage de havne, hvor der er indgået en public serviceaftale. Det fremgår imidlertid samtidig af artikel 9, stk. 3, at DanPilot i så fald er afskåret fra at yde havnelodsninger på andre havne. Som bestemmelsen er formuleret synes der enten at skulle foretages meget betydelige ændringer i den nuværende forsyningspligt i lodsloven vedrørende havnelodsninger på de havne, hvor der indgås public serviceaftaler eller indgås public service aftaler med DanPilot på alle de havne, som i dag ikke er kommercielt interessante.

## 9. Forhandlingssituationen

Hovedparten af medlemslandene støtter generelt forslaget om at skabe åben, gennemsigtig og fair konkurrence i de europæiske havne. Flere lande er dog kritiske overfor, om det foreliggende forslag opfylder denne målsætning.

Flere, heriblandt større lande, har udtrykt forbehold overfor valg af juridisk instrument (en forordning). Andre mindre lande ønsker blot guidelines, mens nogle lande er tilfredse med Kommissionens valg af juridisk instrument. Kommissionen står indtil videre fast på, at det skal være en forordning.

Mange medlemslande har udtrykt forbehold og modstand mod forslaget om anvendelsesområde - dvs. de oplyste havnetjenester, der vil blive reguleret af forslaget. Særligt er der stor modstand mod at inkludere oprensning og lodsning.

I det seneste kompromisforslag er der lagt op til at medlemslandene kan vælge at undtage oprensning, godshåndtering og passagertjenester fra forslaget om markedsadgang. Det er stadig til diskussion, om lodsning også skal være omfattet heraf.

Enkelte store lande mener, at anvendelsesområdet for forordningen er for bredt, og at forslaget ikke bør omfatte havne på det samlede TEN-T-net, men kun havne på hovednettet.

Hovedparten af landene er imod, at Kommissionen tillægges beføjelser til at vedtage delegerede retsakter. I seneste kompromisforslag er dette udgået.

Mange medlemslande har givet udtryk for, at forslaget generelt mangler fleksibilitet, således reglerne meningsfyldt kan implementeres i de forskellige havnesystemer i Europa.



Blandt landene er der en generel bekymring for, at forslaget medfører administrative byrder i forbindelse med tilsynet med forordningen. Der er ligeledes udbredt skepsis over for at gøre det obligatorisk at nedsætte såkaldte havnebrugerudvalg. I seneste kompromisforslag er dette krav gjort mere fleksibel.

Det diskuteres i forhandlingerne, om forordningen skal indeholde en lukket eller åben liste til minimumskravene ifm. levering af havnetjenester. Det peger i retning af en lukket liste.

### **10. Regeringens generelle holdning**

Regeringen finder som udgangspunkt, at intentionerne i Kommissionens forslag om at sikre en åben, gennemsigtig og fair konkurrence på markedsvilkår i havnesektoren kan støttes.

Den seneste revision af den danske havnelov i 2012 fastsatte blandt andet en række konkrete betingelser, der skal medvirke til en høj grad af åbenhed på markedet for havnetjenester. Det er derfor som udgangspunkt positivt, at der må forventes at blive fastsat lignende regler i alle EU-medlemsstater.

Regeringen støtter forordningens hensigt om at skabe bedre betingelser for vækst i havnesektoren, men lægger dog vægt på, at dette ikke medfører nye administrative byrder for erhvervslivet.

Det samme gælder for statslige organer (administrationen af havneloven varetages i dag af Trafikstyrelsen, efter at Kystdirektoratet er overgået til Miljøministeriet som følge af den kongelige resolution af 3. februar 2014).

I forslaget er oprensning af havneindsejling og havnebassiner defineret som en havnetjeneste. Regeringen finder, at oprensning bør defineres som vedligeholdelse af infrastruktur, dvs. vedligeholdelse af vandvejene ind til havnen. Regeringen vil derfor arbejde for, at oprensning ikke defineres som en havnetjeneste og dermed ikke omfattes af forslaget. Det vil sikre, at havne fortsat kan løse oprensningsopgaven som en del af havnens almindelige vedligeholdelse af havneinfrastruktur. Endvidere er det i dansk interesse, at staten fortsat kan varetage sin oprensningsopgave i visse havne på den jyske vestkyst uden at være omfattet af forslaget.

Derfor er det positivt, at der i det seneste kompromisforslag er der lagt op til at medlemslandene kan vælge at undtage oprensning fra forslagets kapitel om markedsadgang. Det samme gælder for godshåndtering og passagertjenester.

Lodsning er i forslaget defineret som en havnetjeneste. I Danmark er lodsning et lovreguleret erhverv, dvs. hvor kravene til lodsernes kvalifikationer mv. er



fastsat i lovgivningen. Der er desuden fastsat lodspligt for visse skibe og farvandsområder. Ud fra et sejladssikkerhedsmæssigt princip lægger regeringen derfor vægt på, at Danmarks mulighed for ved lovgivning at fastsætte lodspligt ikke forringes, og at medlemsstaterne fortsat skal have retten til at fastsætte krav om lodsers erhvervsmæssige kvalifikationer og det påkrævede udstyr mv. Det bemærkes dog, at regeringen er åben over for en åbning af markedet for havnelodsning, og at det allerede i dag er muligt for lodserier i andre EU-lande at foretage danske lodsninger.

I de igangværende forhandlinger er der flere forslag til artikler, der skal tilgodese de forskelligartede lodsningssystemer i Europa, således at lodsning stadig er omfattet af forordningen. Danmark støtter de forslag, der muliggør en videreførelse af det danske lodningsystem.

Regeringen finder, at der er på en række punkter er behov for at afklare og skærpe forslaget definitioner i artikel 2. Det gælder fx begreber som; havnetjenester, godshåndtering, havneinfrastruktur og havnens forvaltningsorgan.

Forslaget gælder kun for havne på det samlede TEN-T-net, der er defineret i TEN-T-retningslinjerne. Der er således en række danske havne, som ikke vil blive omfattet af reglerne, herunder også større havne efter danske forhold. Det fremgår af forslaget, at medlemslandene kan vælge at udbrede reglerne til at gælde for havne, der ikke er på TEN-T-nettet. Regeringen finder, at det af konkurrencehensyn er en fordel for medlemslandene at kunne udbrede reglerne til også at gælde for andre havne end blot TEN-T-havnene. Det vil give mulighed for at gøre de samme regler gældende for havne, der konkurrerer med hinanden, uanset om de er på eller uden for TEN-T-nettet.

En havns status som TEN-T-havn kan ændres, idet det er objektive kriterier, der bestemmer, om havne er på TEN-T-nettet eller ej (fx godsomsætning). Forslaget forholder sig ikke til, hvilken betydning det har for forslaget anvendelsesområde, at havne kan ryge ud og ind af TEN-T-nettet. Regeringen vil derfor søge en afklaring fra Kommissionen på dette spørgsmål.

Copenhagen Malmö Port er på TEN-T-nettet og dermed omfattet af forslaget. Regeringen vil frem mod forhandlingerne afklare, om forslaget er konformt med et ejerforhold i havnen, der er delt mellem to medlemslande.

Kommissionen vil med forslaget tillægge sig beføjelser til at vedtage eventuelle delegerede retsakter om fælles klassifikationer af skibe, brændstoffer og typer af operationer med henblik på differentiering af infrastrukturafgifter og fælles afgiftsprincipper for havneinfrastrukturafgifter, jf. artikel 14, stk. 5. Regeringen finder, at prisfastsættelse af infrastrukturafgifter bør være op til den enkelte havn og mener derfor ikke, at Kommissionen ikke tillægges beføjelser til at regulere dette område.



Derfor er det positivt, at denne bestemmelse i seneste kompromisforslag er udgået.

Side 61/61

Forslaget indeholder bestemmelser om nedsættelse af et rådgivende havnebrugerudvalg, som havnene og leverandører af havnetjenester årligt skal konsultere i forbindelse med fastsættelse af gebyrer og afgifter, ligesom havnen regelmæssigt skal konsultere andre interessenter på havneområdet. Regeringen finder, at der kan være klare fordele ved nedsættelse af lokale havnebrugerudvalg, men at det skal være op til medlemsstaterne selv at beslutte, hvordan inddragelse af brugere og interessenter bedst sikres.

I seneste kompromisforslag er denne bestemmelse gjort mere fleksibel, om end det danske forslag om at være konsultationen frivillig ikke er imødekommet fult ud.

#### **11. Tidligere forelæggelser for Europaudvalget**

Forslaget har været forelagt til forhandlingsoplæg i Folketingets Europaudvalg den 4. oktober 2013 og til orientering i Folketingets Europaudvalg den 28. maj 2014.