



Dato 25. september 2014
J. nr. 2014-3561

Rådsmødet (Transport, Telekommunikation og Energi)

den 8. oktober 2014

SAMLENOTAT

Indhold

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)..... 2



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 (til orientering i FEU)

Side 2/15

KOM (2013) 28

1. Resumé

Kommissionen fremsatte den 30. januar 2013 fjerde jernbanepakke, herunder forslag til ændring af den såkaldte PSO-forordning om de nationale markeder for personbefordring med jernbane.

Forslaget indeholder fælles regler for tildeling af kontrakter om offentlig personbefordring, herunder at kontrakter skal sendes i udbud fra december 2019.

Kommissionen foreslår desuden, at der udarbejdes planer for offentlig personbefordring, hvori der fastsættes mål for den offentlige transportpolitik og udbud. Tilsynsorganet skal overvåge dette. Derudover foreslår Kommissionen, at i de medlemsstater, hvor der ikke findes et velfungerende leasingmarked, skal medlemsstaterne sikre adgang til rullende materiel for interesserede operatører.

Det italienske formandskab har sat den politiske del af fjerde jernbanepakke, herunder PSO-forslaget, på dagsorden for rådsmødet den 8. oktober 2014.

2. Baggrund

Som en del af fjerde jernbanepakke har Kommissionen ved KOM (2013) 28 af 30. januar fremsendt forslag om forslag til ændring af forordning (EF) nr. 1370/2007 for så vidt angår åbning af de nationale markeder for personbefordring med jernbane. Forslaget er oversendt til Rådet den 4. februar i dansk sprogversion. Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 91 og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Som baggrund for forslaget henviser Kommissionen til hvidbog om fremtidens transportpolitik fra marts 2011, hvor Kommissionen fremfører sin vision for et fælles europæisk jernbaneområde med et indre jernbanemarked, hvor europæiske jernbaneselskaber kan udbyde deres tjenester uden at være hindret af unødige tekniske og administrative barrierer.

Kommissionen peger desuden på, at der i løbet af det seneste årti er vedtaget tre lovpakker for jernbanesektoren, som har til formål at åbne de nationale jernbanemarkeder og gøre dem mere konkurrencedygtige og kompatible på EU-niveau.



Til trods for EU's lovgivningstiltag er jernbanernes andel af transportmarkedet internt i EU fortsat beskeden.

Side 3/15

Kommissionen fremhæver, at langt størstedelen af den indenlandske trafikbetjening ikke foregår på et forretningsmæssigt grundlag, men på baggrund af kontrakter om offentlig trafikbetjening. Eftersom der ikke findes fælles EU-regler om tildelingen af kontrakter om offentlig trafikbetjening, har nogle medlemsstater indført konkurrencebaseret udbud af kontrakter, mens andre tildeler dem direkte uden forudgående udbud.

Kommissionen finder således, at der er et kludetæppe af forskellige regelsæt i EU, der gør det vanskeligt for jernbaneselskaberne at udnytte det fulde potentiale ved at drive virksomhed på det indre marked.

3. Formål og indhold

Kommissionens overordnede formål med forslaget er at forbedre kvaliteten af personbefordringen med jernbane og øge driftseffektiviteten, for at gøre jernbanerne mere konkurrencedygtige og attraktive sammenlignet med andre transportformer.

Forslaget indeholder fælles regler for tildeling af kontrakter om offentlig personbefordring med jernbane sammen med ledsageforanstaltninger, der tager sigte på at forbedre udbudsprocedurerne.

Definition af kompetent lokal myndighed

Kommissionen foreslår at præcisere udtrykket "kompetent lokal myndighed" i den gældende forordning. Præciseringen skal gøre det klart, at en "kompetent lokal myndighed" dækker byområder eller landdistrikter og ikke store dele af det nationale område.

Plan for offentlig personbefordring

Kommissionen ønsker, at de kompetente myndigheder opstiller og ajourfører planer for offentlig personbefordring, der dækker alle relevante transportformer for det område, som de er ansvarlige for. I planen fastsættes mål for den offentlige transportpolitik, og hvordan målene nås.

De offentlige serviceforpligtelser og tildelingen af kontrakter skal ske i overensstemmelse med de gældende planer.

Ved fastlæggelsen af de offentlige serviceforpligtelser udarbejder den kompetente myndighed et udkast til disse forpligtelser og deres anvendelsesområde, og hører på passende vis de relevante berørte parter og tager hensyn til deres synspunkter.

Ved offentlig personbefordring med jernbane gælder desuden, at tilsynsorganet (Jernbanenævnet), skal sikre, at kravene i planen opfyldes.



Maksimal værdi af en kontrakt

Kommissionen foreslår, at den maksimale volumen af en kontrakt om offentlig trafikbetjening opgjort i togkilometer, maksimalt må være den højeste værdi af enten 10 mio. togakilometer eller en tredjedel af den samlede volumen af personbefordring med jernbane på nationalt plan, der er omfattet af en kontrakt om offentlig trafikbetjening.

Direkte tildeling ved mindre kontrakter

Kommissionen finder, at direkte tildeling fortsat skal være mulig for offentlig personbefordring med jernbane, hvis den årlige gennemsnitsværdi anslås til: a) mindre end 5 000 000 EUR eller b) hvis det årlige transportarbejde er mindre end 150 000 vognkilometer.

Krav om udbud

Kommissionen foreslår, at den gældende forordnings artikel 5, stk. 6, udgår, således at de generelle regler for udbudsprocedurer også kommer til at gælde for jernbanebefordring, og den eksisterende mulighed for direkte tildeling af kontrakter bortfalder.

Adgang til rullende materiel

Kommissionen foreslår, at i de medlemsstater, hvor der ikke findes et velfungerende leasingmarked for rullende materiel, er det op til de kompetente myndigheder at træffe foranstaltninger, der sikrer effektiv adgang på lige vilkår til rullende materiel.

Hvis der således på et transportmarked ikke findes virksomheder, der leaser rullende materiel på lige og kommercielt levedygtige vilkår til alle relevante operatører, finder Kommissionen, at medlemsstaterne skal sørge for, at restværdirisikoen i forbindelse med rullende materiel bæres af de kompetente myndigheder.

Kommissionen foreslår, at de nærmere bestemmelser for procedurer og foranstaltninger, der skal sikre adgang til det rullende materiel, skal fastlægges i gennemførelsesretsakter på grundlag af undersøgelsesproceduren senest 18 måneder efter forordningens ikrafttræden.

Offentliggørelse af oplysninger om kontrakter

Kommissionen foreslår, at hver kompetent myndighed skal offentliggøre en årlig rapport om de offentlige serviceforpligtelser, den er ansvarlig for, med oplysninger om startdato og løbetid for kontrakter. Rapporten skal sondre mellem bustrafik og skinnébåret trafik, og give mulighed for at kontrollere og vurdere det offentlige transportnets effektivitet, kvalitet og finansiering.

Overgangsperiode i forbindelse med kravet om udbud



Kommissionen finder, at kontrakter der er tildelt direkte i perioden 1. januar 2013 - 2. december 2019, kan fortsætte, indtil de udløber, dog højst til den 31. december 2022.

Side 5/15

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet vedtog den 26. februar 2014 deres førstebehandling af forslaget.

Af førstebehandling fremgår det, at kravene til planer for offentlig personbefordring ikke bør gå udover, hvad der er nødvendigt. Parlamentet finder, at planerne skal indeholde grundlæggende krav om bl.a. tilgængelighed for handicappede og omstigningsmuligheder, for offentlig jernbanetransport skal planerne indeholde en række effektivitetskriterier om bl.a. andel af personbefordring, punktlighed, omkostningseffektivitet, trafikhyppighed og kundetilfredshed og det rullende materiels tilstand samt principper for fastsættelse af takster.

Parlamentet finder, at antallet af kontrakter om offentlig personbefordring skal være mellem 1 og 4 afhængigt af volumen af kontrakten om offentlige trafikbetjening. Det foreslås, at medlemsstaterne skal have mindst *én* kontrakt, hvis det nationale markeds volumen for personbefordring med jernbane er omfattet af en kontrakt om offentlig trafikbetjening på indtil 20 mio. togkilometer. *To* kontrakter hvis volumen er mellem 20 og 100 mio. togkilometer. *Tre* hvis den er mellem 100 og 200 mio. togkilometer og *fire* hvis den er over 200 mio. togkilometer.

Der foreslås desuden ændringer, der gør det muligt for de kompetente myndigheder at udelukke jernbanevirksomheder fra udbudsprocedurer, hvis virksomhederne kommer fra et land, hvor de kompetente myndigheder ikke har bemyndigelse til at tildele kontrakter via udbudsprocedure.

Parlamentet finder desuden, at det fortsat skal være muligt at tildele kontrakter om offentlig personbefordring i en overgangsperiode, hvis en række kriterier er opfyldt og begrundet i planerne for offentlig personbefordring. Varigheden af sådanne kontrakter må ikke overstige 9 år.

Om ikrafttrædelse finder Parlamentet, at de nye regler skal gælde fra den 3. december 2022. Kontrakter indgået før 3. december 2022 skal udløbe senest 10 år efter forordningens træder i kraft.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen vurderer, at medlemsstaternes indsats alene ikke kan sikre et sammenhængende jernbanemarked i EU og løse problemet med forskelligartede fortolkninger af lovgivningen. Kommissionen finder således, at problemets kerne er opretholdelsen af nationale regler, der fungerer som hindringer for det indre marked.



Indsatsen på EU-plan skal sikre en konsekvent gennemførelse af EU's regelværk på jernbaneområdet, hvilket skulle føre til oprettelsen af et fælles europæisk jernbaneområde uden nogen unødvendige administrative og tekniske hindringer.

Regeringen er af den opfattelse, at en række forhold i den gældende forordning, fortsat bedst lader sig regulere på nationalt niveau, hvor indsigten i nationale behov for drift, service mv. er størst.

Regeringen finder dog samlet set, at nærhedsprincippet er overholdt, da regeringen anerkender, at hvis der skal skabes et indre marked for offentlig personbefordring på jernbaneområdet, må der være fælles rammebetingelser, herunder i forhold til udbud af kontrakter om offentlig personbefordring.

6. Gældende dansk ret

Området er i dag reguleret af den gældende EU-forordning. Såfremt forslaget gennemføres med dets nuværende indhold, vil der være behov for at foretage ændringer i lov om jernbane, da transportministeren ikke længere vil kunne pålægge DSB at udføre trafik uden at gennemføre udbud.

7. Konsekvenser

Forslagets statsfinansielle og samfundsøkonomiske konsekvenser er meget komplekse, og på nuværende stadie vanskelige at vurdere bl.a. i forhold til DSB's rolle og værdi, men forslaget vurderes umiddelbart at kunne medføre merudgifter for DSB i størrelsesordenen 5-10 procent af driften.

Kommissionens forslag om udvikling af planer for offentlig personbefordring og offentliggørelse af årsrapporter mv. vil medføre øgede administrative konsekvenser for aktører i transportsektoren, først og fremmest for Transportministeriet, tilsynsorganet (Jernbanenævnet) og trafikselskaberne. Eventuelle merudgifter holdes inden for eksisterende ramme.

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 hilser forslagene velkomne. DSB støtter op om forslaget om at åbne for konkurrence på de nationale jernbanemarkeder. Konkurrence bør ikke være et



mål i sig selv, men DSB er af den overbevisning, at konkurrence kan være med til at skærpe operatørernes omkostningsbevidsthed samt i sidste ende at forbedre det produkt, som passagererne modtager.

Side 7/15

Det er dog afgørende at sikre, at konkurrencen sker på lige og fair vilkår, og at grundlaget for konkurrencen udformes med højdetagen for, at den nuværende konkurrence primært foregår mellem statsejede operatører, som opererer under vidt forskellige rammer.

Der er stor forskel på størrelsen og geografin og dermed også jernbanesystemerne i de forskellige europæiske markeder. Nogle er – som Danmark – præget af enkelte vigtige hovedfærdselsårer, mens andre lande har langt større geografisk fleksibilitet i tilrettelæggelsen af udbud. Derfor er det ikke uden betydning i forhold til passagerernes rejseoplevelse samt netværksfordele, hvorvidt der opsættes fleksible eller rigide rammer for størrelsen på en udbudt strækning.

Af hensyn til tilpasning til nationale og økonomiske forhold samt af hensyn til nærhedsprincippet finder DSB det endvidere vigtigt, at man ikke fratager de nationale kompetente myndigheder muligheden for at vælge at tildele en kontrakt direkte uden forudgående udbud. Det er således DSB's opfattelse, at ansvaret for at fastsætte kontrakttildelingsform med eller uden forudgående udbud fortsat skal være hos de nationale kompetente myndigheder.

Nedenfor følger DSB's bemærkninger til de forskellige dele af forslaget. Det bemærkes, at kommentarerne til artikel 2a, stk. 6, litra b) og artikel 5, stk. 6 i forslag COM(2013)28 er særligt væsentlige.

DSB uddyber gerne sine bemærkninger ved et møde med Transportministeriet.

- Som følge af forslagets artikel 1, stk. 1, litra b) foretages en ændring i forordningens artikel 2, litra e), så bestemmelsen suppleres med følgende: *"Offentlige serviceforpligtelser omfatter ikke offentlig personbefordring, der er mere vidtgående end, hvad der er nødvendigt for at udnytte netværkseffekterne på lokalt, regionalt eller subnationalt plan."* DSB anser den supplerende del af definitionen af offentlig serviceforpligtelse som værende for snæver. For det første bør definitionen efter DSB's opfattelse ikke begrænses til, hvad der er nødvendigt for at udnytte netværkseffekter på lokalt, regionalt eller subnationalt plan, men det bør overlades til de kompetente myndigheder at vurdere det nødvendige omfang af kontrakter om offentlig serviceforpligtelse i overensstemmelse med nærhedsprincippet, herunder at have mulighed for at lægge vægt på nationale netværksfordele. Derudover står det ikke helt klart, hvad der forstås ved begrebet *"netværkseffekter"*.
- Ifølge forslaget til en ny artikel 2a i forordningen (som er at finde i forslagets artikel 1, stk. 2) skal de kompetente myndigheder regelmæssigt

opdatere og ajourføre planer for personbefordring. Det er ikke nærmere angivet, hvad der menes med *"regelmæssigt"*, hvilket derfor må være op til de enkelte medlemsstater at afgøre. Det er heller ikke angivet på hvilket sprog, planerne skal offentliggøres, og DSB antager derfor, at det alene er på medlemsstatens eget sprog. DSB ser det generelt som positivt, at der fastsættes planer for offentlig personbefordring men anser detaljerne fastsat på EUplan i forslagets artikel 2a. stk. 1, litra a) til e) som for vidtgående. Der bør overlades et større skøn til de nationale kompetente myndigheder.

- I forslaget til den nye artikel 2a, stk. 6, litra b) (som er at finde i forslagets artikel 1 stk. 2) fastlægges en maksimal årlig volumen for kontrakter om offentlig trafikbetjening til den højeste værdi af 10 mio. togkilometer eller en tredjedel af den samlede volumen af personbefordring med jernbane på nationalt plan, der er omfattet af en kontrakt om offentlig trafikbetjening. DSB ser store udfordringer i dette forslag:
 1. For det første er det hensigtsmæssigt og bedst stemmende mednærhedsprincippet, at de kompetente myndigheder i den enkelte medlemsstat har ansvaret for at fastsætte størrelsen på kontrakter om offentlig trafikbetjening på baggrund af de konkrete forhold i det pågældende område og inden for rammerne af national lovgivning.
 2. For det andet kan et krav om opdeling i kontrakter af maksimum en tredjedel af landets størrelse føre til tab af væsentlige netværksfordele, hvilket kan medføre en forringet rejseoplevelse for kunderne samt en økonomisk uhensigtsmæssig brug af materiel samt øgede administrative omkostninger. Danmark har på grund af sin geografi enkelte strækninger, som er helt afgørende for al landsdækkende - samt en del regional - trafik. Dette har betydning når man planlægger brugen af materiel i fjern- og regionaltrafikken, og kan medføre et uforholdsmæssigt stort tab af netværksfordele ved en opdeling af trafikken i et givent antal udbudspakker. I andre lande som f.eks. Tyskland, Frankrig m.fl. er der en langt større geografisk betinget frihed ift. opsplætning af jernbanen i forskellige udbudte pakker. En særlig problematik ligger i, at begrebet *"den samlede volumen af personbefordring med jernbane på nationalt plan"* ikke er klart defineret. Hvis "volumen" er ensbetydende med antal passagerer, vil det i Danmark f.eks. få den konsekvens, at S-banen vil skulle deles op i mere end én kontrakt. Hvis derimod volumen henviser til antal passagerkilometer, vil S-banen kunne udbydes samlet.
 3. For det tredje er der stor forskel på, hvad en tredjedel af den samlede volumen af personbefordring med jernbane på nationalt plan udgør i de forskellige medlemsstater f.eks. hhv. i Danmark og Tyskland, og forslaget får derved ganske forskellig betydning for medlemsstaterne. I små og mellemstore medlemsstater vil landet skulle opdeles i mindre strækninger end de store medlemsstater. Hvis Kommissionen ønsker at undgå kontrakter, der dækker hele en medlemsstats område, kan der eventuelt foreslås en formulering, der dækker dette.



- I forslaget til artikel 4, stk. 8, 2. sætning (som er at finde i forslagets artikel 1, stk. 3) foreslår DSB tilføjet, at det alene er offentligt tilgængelige informationer, som de kompetente myndigheder skal stille til rådighed for alle de interesserede parter, således at sætningen vil lyde: *"Disse informationer omfatter offentligt tilgængelige oplysninger om passagerefterspørgsel..."*. Dette er baseret på omkostningerne forbundet med at identificere og stille de pågældende informationer til rådighed, og at der er tale om forretningsfortrolige oplysninger og know how tilhørende de eksisterende operatører.
- Rækkefølgen på grænserne i forslaget til artikel 5, stk. 4, litra a) og b) (som er at finde i forslagets artikel 1, stk. 4) bør efter DSB's opfattelse afklares. I litra a) er grænsen således højere (5 mio. €) for kontrakter, som omfatter offentlig personbefordring med jernbane i modsætning til 1 mio. € for øvrige kontrakter. Litra b) derimod indeholder lavere grænser for kontrakter, som omfatter offentlig personbefordring med jernbane (150.000 vognekilometer) i modsætning til øvrige kontrakter (300.000 vognekilometer).
- Forslaget til artikel 5, stk. 6 (som er at finde i forslagets artikel 1, stk. 4) ophæver muligheden for den kompetente myndighed i den gældende forordning nr. 1370/2007 for at indgå kontrakter om offentlig trafikbetjening med jernbane uden forudgående udbud. Efter DSB's opfattelse bør den gældende forordnings artikel 5, stk. 6 og muligheden for direkte kontraktindgåelse opretholdes. Den kompetente myndighed bør i overensstemmelse med nærhedsprincippet fortsat have ansvaret for at vurdere, i hvilke tilfælde kontraktindgåelse på baggrund af en udbudsprocedure er den mest egnede kontraktstildelingsform og i hvilke tilfælde direkte kontraktindgåelse er den mest egnede form på baggrund af de konkrete omstændigheder. Den kompetente myndighed kan ved anvendelsen af en kombination af udbudte kontrakter og direkte tildelte kontrakter skabe og opretholde et konkurrencepres på operatørerne uden at miste fordelene ved direkte kontrakttildeling, eksempelvis af kontrakter på hovednettet. Efter DSB's opfattelse bør forslaget til artikel 5, stk. 6 således erstattes med den gældende forordnings artikel 5, stk. 6.1

Såfremt der kan opnås enighed om, at medlemsstaterne fortsat har mulighed for at tildele kontrakter direkte, er der behov for følgende konsekvensrettelser:

- Forslaget til artikel 8, litra a) (som henviser til forslagets artikel 1, stk. 7) henviser alene til artikel 5, stk. 3. Som en konsekvens af at den gældende forordnings artikel 5, stk. 6 og muligheden for kontraktindgåelse uden forudgående udbud efter den kompetente myndigheds skøn efter DSB's opfattelse bør opretholdes, og at der i



øvrigt i forslaget er ændringer til andre af bestemmelserne i artikel 5, foreslår DSB, at artikel 8 henviser til ”artikel 5” og ikke artikel 5, stk. 3.

- Som en konsekvens af at den gældende forordnings artikel 5, stk. 6 efter DSB’s opfattelse bør opretholdes, og at der fortsat i ifølge Kommissionens forslag vil være mulighed for kontraktindgåelse uden forudgående udbud efter artikel 5, stk. 2, 4 og 5 bør forslaget til artikel 8, litra b) slettes.
- Endelig bemærkes, at forslagets præambel bør ændres i overensstemmelse med ovennævnte bemærkninger. Herunder bør betragtning nr. 7, 10, 14, 15 og 16 slettes.”

DI Transport:

”DI Transport er positivt indstillet til Kommissionens forslag, der har til hensigt at sikre en ramme for forbedret kvalitet og effektivitet i jernbanepassagerbefordring. Kommissionen foreslår, at kontrakter om offentlig servicebetjening på jernbanen efter udgangen af 2019 også omfattes af udbudspligt efter udgangen af 2019, sådan som det allerede er tilfældet på busområdet. Dog således, at pligten kun omfatter kontrakter over et vist volumen. Kommissionen opstiller i den forbindelse optioner for at sikre, at adgangen til rullende materiel ikke bliver en begrænsende faktor i at opfylde målsætningerne.

Det er DI Transport opfattelse, at konkurrence om driftsopgaverne kan være et af flere midler til at opnå en effektiv, velfungerende, kundeorienteret og innovativ jernbane. Det må dog også konstateres, at fremdriften i at skabe et velfungerende jernbanemarked har været relativt begrænset til dato. Dette til trods for, at der er god evidens for, at konkurrence er et velegnet instrument til at opnå de ønskede effekter. De gode eksempler kan for eksempel findes i England og Sverige, men også i Danmark.

DI Transport skal derfor anbefale, at Danmark tager positivt imod Kommissionens forslag. DI Transport har bemærket, at der i Transportministeriets Grund- og nærhedsnotat dateret 27. februar 2013 til Folketingets Europaudvalg og Transportudvalg angives visse danske forbehold over for Kommissionens forslag. Vi finder det påkrævet at knytte enkelte bemærkninger til disse forbehold.

Først og fremmest finder vi det problematisk, at Grund- og nærhedsnotatet slet ikke berører Kommissionens konsekvensanalyse af forslagene. Vi taler om offentlig servicetrafik, hvortil der knytter sig en betydelig skattefinansiering. Netop derfor bør de økonomiske effekter af forslaget reflekteres over for de politiske beslutningstagere. Kommissionen angiver, at forslaget i sin helhed vil skabe en nettoresultatsværdi på 21 – 29 mia. EUR i perioden 2019 – 2035. De positive økonomiske effekter i den danske kontekst afspejles på tilsvarende vis i flere uafhængige danske rapporter, f.eks. BCG-rapporten fra 2009 og Quartz-



rapporten fra 2011. Vi skal derfor anbefale, at de økonomiske effekter af Kommissionens forslag belyses objektivt i en ny uafhængig analyse. Vi er af den opfattelse, at en sådan analyse kan gennemføres tids nok i forhold til den politiske proces om Kommissionens forslag. Vi finder det nødvendigt, at de økonomiske effekter afspejles i den videre danske forberedelse af sagen.

Det anerkendes i ovennævnte Grund- og nærhedsnotat, at konkurrence kan være et middel til at fremme effektivitet hos togoperatørerne, men også at der kan være visse udfordringer forbundet hermed, herunder tab af stordriftsfordele, risici om for-syningssikkerhed og eventuelt tab af kontinuitet i den langsigtede udvikling af sektoren.

DI Transport er enig i, at konkurrence på jernbaneområdet indeholder en række udfordringer, herunder det vigtige i at sikre forsyningssikkerhed i et samfundsvitalt transportsystem. Vi er dog også af den opfattelse, at sådanne udfordringer kan imødegås gennem omhyggelige strategiske overvejelser, grundig planlægning og god kontraktstyring.

For eksempel er det danske jernbanesystem allerede opdelt i en række delsegmenter (S-tog, Kystbane/Øresund, Landsdelstrafik vs regionaltrafik osv.), hvor imellem der formentlig ikke findes synergier, der bidrager til særlige stordriftsfordele. I bedste fald kan man hævde, at objektiv viden om det optimale forhold mellem segmentstørrelse og stordriftsfordele er ikke eksisterende. Denne vigtige mangel taler også for gennemførelse af en objektiv analyse, jf. ovenfor.

I et udbudssystem håndteres kravet om høj forsyningssikkerhed dels i den grundige udvælgelse af kontraktbaser, men også i kraft af kontraktuelle bestemmelser om mislighold og operatørens garantistillelser. Sidstnævnte var eksempelvis netop, hvad der blev taget i anvendelse for nylig, da en dansk operatør måtte forlade sin kontrakt med Skånetrafikken før tid. Overdragelsen til Skånetrafikkens nødoperatør fandt sted uden trafikale gener.

Vedrørende argumentet om tab af kontinuitet i den langsigtede udvikling af sektoren, vil vi hævde, at spørgsmålet om kontinuitet først og fremmest er afgørende i forhold til infrastrukturens udvikling. Denne del berøres jo netop ikke af Kommissionens forslag, men vil fortsat være en strategisk opgave for staten. Derimod vil et udbudssystem skabe et langt mere fleksibelt system, hvor ordregiver har arms længde til driftsoperatøren, og dermed bedre vil være i stand til at træffe rationelt funderede beslutninger, der nemmere kan tilpasse sig ændringer i konteksten, for eksempel i rejse- og forbrugsmønstre.

Der henvises i notatet også til en generel bekymring for, om der reelt eksisterer et tilstrækkeligt byderfelt til at servicere obligatorisk udbud. På dansk hold rejses endvidere en bekymring for, hvordan konkurrencen vil blive, når jernbanemarkedet i et vist omfang består af offentligt ejede jernbaneselskaber.



Vi finder i den sammenhæng, at man bør være opmærksom på, at en for nærværende relativt begrænset markedsdannelse jo netop er forårsaget af, at der hidtil ikke har eksisteret et egentligt større, sammenhængende og kontinuerligt marked. Skabelsen af et større, sammenhængende og kontinuerligt marked er jo netop hvad Kommissionen tilstræber med sit forslag. Det forbehold der afspejles i Grund- og nærhedsnotatet bygger efter vores opfattelse på en forkert grundantagelse.

Vi skal i øvrigt bemærke, at der allerede eksisterer en række jernbaneoperatører med privat ejerskab på det europæiske marked. Vi er også bekendt med, at andre private virksomheder med relevant operatørerfaring vil stå på spring, så snart der eksisterer et perspektiv for et større, sammenhængende og kontinuerligt marked.

Endelig er vi helt uforstående overfor bekymringen om statsejede selskabers deltagelse i markedet. Det vigtige er konkurrenceelementet i sig selv, og ikke hvem der ejer hvem. Det er jo netop op til ordregiver at definere sine vilkår og rammer for konkurrencen, hvormed man selv kan påvirke bredde i byderfeltet.

Vi håber, at vi med ovenstående har belyst, hvorfor der er behov for en objektiv og rationel tilgang til Kommissionens forslag, således at argumenter for og imod vurderes på et sagligt og fagligt funderet grundlag. Vi står naturligvis i den forbindelse til rådighed for de videre drøftelser vedrørende 4. jernbanepakke, herunder ikke mindst i forhold til ændringerne i forordning 1370/2007.”

Konkurrencerådet:

”Konkurrencerådet er generelt positiv over for forslag, der kan være med til at åbne de nationale jernbanemarkeder og gøre dem mere konkurrencedygtige og effektive.

For så vidt angår Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1370/2007 for så vidt angår åbning af de nationale markeder for personbefordring med jernbane (COM(2013) 28 final) kan Konkurrencerådet derfor tilslutte sig det overordnede formål med forslaget om at forbedre kvaliteten af personbefordring med jernbane og øge driftseffektiviteten, hvilket vil gøre jernbanerne mere konkurrencedygtige.

Rådet kan endvidere tilslutte sig de foreslåede fælles regler for tildeling af kontrakter om offentlig personbefordring med jernbane sammen med ledsageforanstaltninger, der tager sigte på at forbedre udbudsprocedurerne. Formålet med at gøre udbud i forbindelse med tildeling af kontrakter om offentlig trafikbetjening obligatorisk er at øge konkurrencen på de nationale jernbanemarkeder og dermed øge kvantiteten og kvaliteten af transportydelserne. Den foreslåede bestemmelse om obligatorisk udbud bør



dog kombineres med en undtagelsesbestemmelse, så ordregiveren i visse særlige tilfælde får mulighed for at tage højde for de særlige hensyn, som kan gøre sig gældende på jernbaneområdet, som f.eks. specifikke problemer med stordriftsfordele, sikkerhed for uforstyrret opretholdelse af trafikbetjeningen og kontinuitet i den langsigtede udvikling af sektoren m.v.”

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 2a, stk. 6, litra a:

”Der er her tale om de i bestemmelsen nævnte nye opgaver med hensyn til at kontrollere procedurerne i relation til tildeling af kontrakter om offentlig trafikbetjening.

Der er dermed også her tale om en bestemmelse, som vil pålægge de nationale tilsynsorganer - for Danmarks vedkommende igen Jernbanenævnet - øgede opgaver.

Det vil i givet fald også betyde, at Jernbanenævnet kommer til at spille en direkte rolle i forbindelse med såvel udbud som tildeling af de nævnte kontrakter, herunder tilsyn.

Placering af en sådan funktion hos den danske ”regulatory body” (Jernbanenævnet) forekommer egnet til at skabe såvel interessekonflikter som kompetencekonflikter i forhold til det faktum, at udbud og kontraktretslige forhold omkring public servicekontrakter (for trafik køb) allerede i dag er forankret i flere nationale kompetente myndigheder.

Jernbanenævnet behandler i dag klager vedrørende artikel 5 stk.6 i ovennævnte PSO-forordning, dvs klager der måtte være over forhandlede trafikkontrakter. Herudover har Jernbanenævnet ikke i dag nogen kompetencer eller beføjelser med hensyn til tildeling af kontrakter om offentlige trafikindkøb.

Artikel 4, stk. 8:

Efter denne bestemmelse skal der ske retslig kontrol med overholdelsen af krav om, at visse informationer stilles til rådighed af medlemsstaternes kompetente myndigheder til brug for udarbejdelsen af bud i forbindelse med en udbudsprocedure. Jernbanenævnet læser teksten således, at den i



bestemmelsen omtalte retslige kontrol forudsættes udøvet af medlemsstaternes ”regulatory body”, dvs. for Danmarks vedkommende Jernbanenævnet. Også her er der efter danske forhold behov for en afklaring af, hvilken national kompetent myndighed, som i givet fald skal varetage den nævnte myndighedsfunktion. Eksempelvis Konkurrence-og Forbrugerstyrelse, Klagenævnet for Udbud eller Jernbanenævnet.

Artikel 8, stk. 2 og stk. 2a:

Bestemmelsen indeholder en række ændringer til forordningens overgangsbestemmelser. Jernbanenævnet har ikke eksakt viden om, hvor lang tid de eksisterende kontrakter om offentlig trafikbetjening er indgået for. Det er ikke ualmindeligt, at sådanne aftaler kan være indgået for 15 år. Dette vil i givet fald ikke være foreneligt med de foreslåede kortere overgangsfrister.”

9. Forhandlingssituationen

Forslaget blev præsenteret i landtransportarbejdsgruppen den 23. juli 2014.

Kommissionen præsenterede forslaget med en konstruktiv tilgang og udtrykte villighed til at indføre større fleksibilitet for at imødesæ medlemsstaternes individuelle forskelle, bl.a. hvad angår undtagelser, hvor direkte tildeling af udbud kan accepteres. En lang række lande kvitterede for denne imødekommenhed fra Kommissionens side.

Ét større land gav overordnet udtryk for støtte til forslaget, og et par lande henviste til gode erfaringer med indførsel af konkurrenceprægede udbudsprocedurer for passagervækst, forbedringer af kvalitet, passagertilfredshed og omkostningseffektivitet

En række lande gav udtryk for stor skeptiske overfor forslaget. En række lande henviste til mulige negative konsekvenser ved udbud, og et par lande, herunder større lande, problematiserede Kommissionens konsekvensanalyse samt deres vurdering af resultaterne heri.

10. Regeringens generelle holdning

Der synes ikke at være én organisationsform for jernbanesektoren i Europa, som har vist entydige succeser.

Der er fordele ved udbud, idet konkurrencen fremmer effektivitet hos togoperatørerne. En erfaring med udbud af personbefordring i Danmark, som har været positiv, er udbuddet af dele af togdriften i Midt- og Vestjylland til Arriva.

Der kan dog også være problemer med udbud i forhold til at sikre netværksfordele, sikkerhed for uforstyrret opretholdelse af trafikbetjeningen og



kontinuitet i den langsigtede udvikling af sektoren. Dette gælder særligt i perioder med store infrastrukturinvesteringer, og hvor der fx skal skiftes materiel fra diesel- til eltog. Endvidere kan konkurrencen mellem operatørerne i praksis være begrænset.

Regeringen er således opmærksom på, at der kan være fordele og ulemper ved udbud og er ved at analysere Kommissionens forslag om obligatorisk udbud.

Regeringen er desuden opmærksom på Kommissionens forslag om offentlige transportplaner, herunder eventuelle yderligere beføjelser til tilsynsorganet, bl.a. beføjelser der har politisk karakter. Regeringen finder det således betænkeligt, hvis tilsynsorganet, som ikke har noget demokratisk mandat, tillægges kompetencer af politisk karakter. Det skal desuden afklares, hvilken betydning planerne har for andre transportformer end jernbaneområdet.

Regeringen har derudover fokus på forslaget om adgang til rullende materiel og medlemsstaternes forpligtelser i den anledning, herunder at bestemmelser for procedurer og foranstaltninger skal fastlægges i gennemførelsesretsakter. Danmark har allerede ved udbud af togtrafik anvendt vilkår om adgang til rullende materiel, der i høj grad svarer til det foreslåede. Der ses således ikke at være noget væsentligt behov for fælles EU-regler.

11. Tidligere forelæggelser for Europaudvalget

Kommissionens forslag til ændring af forordning nr. 1370/2007 er ikke tidligere forelagt for Folketingets Europaudvalg. 4. jernbanepakke har tidligere været nævnt til orientering den 1. marts. 2013 i forbindelse med rådsmøde (TTE) den 11. marts 2013. Europaudvalget har modtaget grund- og nærhedsnotat den 4. marts og supplerende grund- og nærhedsnotat den 25. marts 2013.