

Bruxelles, den 30.1.2013
COM(2013) 25 final

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

om

**"FJERDE JERNBANEPAKKE - FÆRDIGETABLERING AF DET FÆLLES
EUROPÆISKE JERNBANEOMRÅDE FOR AT FREMME EUROPÆISK
KONKURRENCEEVNE OG VÆKST"**

(EØS-relevant tekst)

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

om

**"FJERDE JERNBANEPAKKE - FÆRDIGETABLERING AF DET FÆLLES
EUROPÆISKE JERNBANEOMRÅDE FOR AT FREMME EUROPÆISK
KONKURRENCEEVNE OG VÆKST"**

(EØS-relevant tekst)

1. INDLEDNING

Hvidbogen om transport¹ fra 2011 løftede sløret for en vision om oprettelse af et fælles europæisk jernbaneområde (SERA) og redegjorde for Kommissionens tilgang til at sikre konkurrenceevnen på transportområdet i EU på lang sigt, samtidig med at der tages højde for forventningerne angående vækst, brændstofforsyningssikkerhed og omstilling til uafhængighed af fossile brændsler. Et vigtigt aspekt af politikken går ud på at styrke jernbaners rolle i betragtning af vanskelighederne ved at mindske andre sektors afhængighed af olie. Men dette kan kun opnås, hvis jernbanerne tilbyder effektive og attraktive tjenester, og hvis vi fortsat fjerner lovgivnings- og markedsmæssige brister, adgangsbarrierer og omstændelige administrative procedurer, som hæmmer effektiviteten og konkurrenceevnen.

Den europæiske jernbanesektor skaber en omsætning på 73 mia. EUR² og har 800 000 ansatte³. Hvert år investerer offentlige myndigheder betydelige beløb i jernbanesektoren. I 2009 beløb investeringerne sig til 20 mia. EUR i offentlige betalinger for forpligtelser til offentlig tjeneste og 26 mia. EUR i offentlige investeringer i infrastruktur⁴.

I de fleste EU-medlemsstater er de offentlige betalinger steget kraftigt, samtidig med at væksten i antal passagerkilometer har været mere beskeden. Det samlede antal passagerkilometer steg med 4,3 % mellem 2005 og 2010⁵. Den offentlige sektor foretog betydelige investeringer, især i de nyere EU-medlemsstater, hvor støtten mere end fordobledes i løbet af seks år, men dette har ikke i sig selv sikret en tilsvarende stigning i efterspørgslen efter jernbanetransport. Dette skyldes til dels en manglende evne til at mindske den operationelle ineffektivitet, fordi der mangler egnede konkurrencemæssige incitamenter. I nogle medlemsstater tildeles de offentlige midler dog direkte uden udbud. Der er et udtalt behov for effektivitetsgevinster for at skabe en bæredygtig vækst og tilgodese de offentlige budgetter.

Selv om der er sket en positiv udvikling på nogle markeder, er jernbanernes modale andel af godstransporten faldet fra 11,5 % til 10,2 % siden 2000⁶. I samme periode lå jernbanernes

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

² Omfatter infrastrukturforvalterne, der er integreret i jernbanevirksomheder (holdingselskaber).

³ 463 000 arbejder med passagerbefordring med jernbaner.

⁴ Konsekvensanalyse af markedet for national passagerbefordring med jernbane.

⁵ Hvidbogen om transport af 2011.

⁶ SWD(2012) 246 final/2.

andel af personbefordringen inden for EU forholdsvis konstant på ca. 6 %. Udviklingen på de indenlandske markedssegmenter har været ujævnt fordelt blandt medlemsstaterne fra en nedgang på mere end 10 % i Ungarn til en fremgang på over 20 % i Sverige fra 2005 til 2010⁷. Dette på trods af, at der er etableret ca. 6 000 kilometer højhastighedsnet i samme periode⁸. Højhastighedsnet har vundet markedsandele fra lufttransport og er blevet passagerers foretrukne valgmulighed på visse ruter, hvilket skærper jernbanesektorens konkurrenceevne på en lang række ruter. I perioden 2020 – 2035 forventes den største vækst i efterspørgslen for højhastighedstog målt på samtlige transportformer⁹, og dette skaber betydelige vækst-, investerings- og beskæftigelsesmuligheder, som denne pakke tilstræber at udvikle yderligere.

Den seneste Eurobarometer¹⁰-undersøgelse viser, at blot 6 % af europæerne benytter tog mindst en gang om ugen¹¹. Blandt forbrugerne¹² rangerer jernbanetjenester som nr. 27 ud af 30 markeder for tjenesteydelser med særligt dårlige resultater for så vidt angår sammenlignelighed og tilfredshed. Markedet tegner sig for det næsthøjeste antal problemer med store forskelle inden for EU. Forbrugerne mener, at disse problemer ikke kan løses på tilfredsstillende vis. Siden midten af 1990'erne har underinvestering skabt en ond cirkel med nedgang i dele af EU (navnlig i de nyere medlemsstater), idet infrastrukturens og det rullende materiels forfald gør jernbanetransport mindre attraktiv - især på baggrund af, at antallet af bilejere er steget kraftigt, efterhånden som befolkningen bliver mere velstillet. Biler tegner sig for en stor andel af bytransport, og 59 % af europæerne bruger aldrig nærtrafiktog. På denne baggrund, og fordi de 27 EU-medlemsstater har en urbaniseringsgrad på 75 %, er der et enormt markedsudviklingspotentiale for lokal eller regional passagertransport med jernbane især på grund af det voksende problem med trafikpropper på vejene¹³.

2. HVOR LANGT ER VI NÅET?

Med oprettelsen af et indre marked for jernbanetransport og dermed en mere effektiv og kundeorienteret erhvervssektor for øje fastlagde EU-lovgivningen tidligt de grundlæggende principper for forbedring af jernbaners effektivitet i kraft af en gradvis markedsåbning, oprettelse af uafhængige jernbanevirksomheder og infrastrukturforvaltere og regnskabsmæssig adskillelse mellem disse. Siden 2000 er disse principper gradvis omsat i praksis - ikke mindst gennem vedtagelsen af tre på hinanden følgende pakker af EU-lovgivning. Men jernbanernes andel af godstransporten er forblevet beskeden, hvilket til dels skyldes spørgsmålet om egnethed (f.eks. er jernbanetransport ikke mulig i praksis for mange transporter over korte afstande i byområder, f.eks. indkøbsture i supermarkeder), men også på grund af hindringer for markedsadgang, der hæmmer konkurrencen og innovation.

I 2012 blev dele af denne lovgivning forenklet, konsolideret og yderligere styrket ved direktiv 2012/34/EU om oprettelse af et fælles europæisk jernbaneområde¹⁴, hvorved der blev strammet op på de allerede eksisterende bestemmelser om konkurrence, tilsyn og finansiel arkitektur for jernbanesektoren. Dette styrker de nationale tilsynsmyndigheder, forbedrer rammerne for jernbaneinvesteringer og sikrer mere fair adgang til jernbaneinfrastruktur og

⁷ SDG-rapport: Further action at European Level (2012).

⁸ Everis-undersøgelse af lovgivningsmæssige løsningsmuligheder angående markedsåbning (2010).

⁹ SDG-rapport: Further action at European Level (2012).

¹⁰ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_388_en.pdf.

¹¹ http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_326_en.pdf.

¹² http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/cms_en.htm.

¹³ Konsekvensanalyse af markedet for national passagerbefordring med jernbane.

¹⁴ Direktiv 2012/34/EU.

jernbanerelaterede tjenesteydelser. Det trådte i kraft den 15. december 2012 og skal være omsat i national lovgivning medio 2015.

Sideløbende med markedsåbning har EU med andre foranstaltninger forbedret de nationale nets interoperabilitet og sikkerhed. Hensigten med en mere europæisk indfaldsvinkel til jernbanesektoren er at fremme transport på tværs af landegrænser for at bistå jernbanerne med at udnytte deres konkurrencefordele over længere afstande og skabe et indre marked for leverandører af jernbanemateriel med lavere omkostninger til følge. F.eks. vil initiativet Shift2Rail¹⁵ bidrage til at udvikle jernbanerne som transportform ved at fremme trinvis innovationer til passagertog, godstransport, trafikstyringssystemer og jernbaneinfrastruktur.

Der er investeret store summer i jernbaneinfrastruktur. Den nye TEN-T-politik¹⁶ tilsigter at virkeliggøre et højeffektivt europæisk transportnet med et stærkt hovedjernbanenet. Kommissionen foreslog et nyt instrument til finansiering af infrastruktur med henblik på den næste flerårige finansielle ramme til støtte for disse prioriteter: Connecting Europe-faciliteten (CEF)¹⁷. EU's nye infrastrukturpolitik tilvejebringer den nødvendige lovramme og finansiering med henblik på at færdigetable hovedjernbanenettet som rygraden i det indre marked. Investeringer i infrastruktur er afgørende, men er ikke i sig selv tilstrækkeligt til at virkeliggøre jernbanernes potentiale. Dette forudsætter også strukturelle ændringer for at styrke den operationelle effektivitet og servicekvaliteten gennem en mere solid og gennemskuelig forvaltning og markedsåbning.

På Det Europæiske Råds møde den 28.-29. juni 2012 vedtog stats- og regeringscheferne "vækst- og beskæftigelsespagten"¹⁸, der har til formål at udbygge det indre marked ved at fjerne hindringer for at fremme vækst og beskæftigelse i netværksindustrier. Kommissionen har efterfølgende udpeget den fjerde jernbanepakke som et vigtigt vækstskabende initiativ i EU i forbindelse med vedtagelsen af sin akt for det indre marked II i oktober 2012¹⁹.

Denne pakke er udarbejdet for at imødegå de sidste hindringer for et fælles europæisk jernbaneområde (SERA).

3. HVOR ER VI PÅ VEJ HEN?

3.1 Infrastrukturforvaltning

Mens nogle dele af verden (især Nordamerika) har konkurrerende jernbaneinfrastrukturer, blev de fleste net i EU udformet på nationalt niveau som ét fælles net. Derudover afhænger en effektiv udnyttelse af infrastrukturen af, at denne bruges intensivt. Infrastruktur i EU er og vil sandsynligvis forblive et naturligt monopol. Den eksisterende EU-lovgivning pålægger derfor en grad af adskillelse mellem infrastrukturforvalterne, som driver nettet, og jernbanevirksomhederne, som varetager togdriften på nettet, med henblik på at sikre fair og lige behandling af alle jernbanevirksomheder. Der kræves fuld uafhængighed for afgifts- og kapacitetstildeling, da dette betragtedes som afgørende for at sikre lige adgang.

Infrastrukturforvalterne er naturlige monopoler og reagerer ikke altid på markedets behov, og brugernes tilbagemeldinger antyder, at den nuværende forvaltning ikke skaber tilstrækkelige incitamenter til, at infrastrukturforvalterne imødekommer brugernes behov. Nye

¹⁵ <http://www.unife.org/page.asp?pid=194>.

¹⁶ KOM(2011) 650 endelig/2.

¹⁷ KOM(2011) 665 endelig.

¹⁸ EUCO 76/12 / EUCO 156/12.

¹⁹ KOM(2012) 573 endelig.

markedsaktører kritiserer navnlig infrastrukturforvaltere i holdingstrukturer for, at infrastrukturforvalterne undertiden har øget afgifterne for adgang til spor og stationer for persontrafikken betydeligt i forhold til de satser, der opkræves af de etablerede virksomheder.

Informationsasymmetrier medfører konkurrencefordele for etablerede virksomheder, og der er en konstant risiko for krydssubsidiering som følge af manglen på fuldstændig finansiel gennemsigtighed. En sådan fordel illustreres af en kontrakt om offentlig tjeneste angående jernbanetransport i Sachsen-Anhalt, der blev tildelt Deutsche Bahn (DB) på grundlag af et tilsagn fra DB's datterselskab DB Regio om at kompensere for eventuelle stigende afgifter for adgang til banenettet i 15 år²⁰. Jernbanevirksomhedens ekstraomkostninger i form af øgede adgangsafgifter ville efterfølgende blive udlignet på holdingselskabsniveau af de øgede indtægter som følge af, at infrastrukturforvalteren opkræver de samme afgifter. Denne kompensationsmulighed kan alene udnyttes af integrerede jernbanevirksomheder.

De eksisterende krav om adskillelse forhindrer ikke interessekonflikter, og funktioner, der i øjeblikket ikke er defineret som væsentlige (f.eks. investeringsplanlægning, finansiering og vedligeholdelse), har ført til forskelsbehandling af nytilkomne virksomheder. Den italienske konkurrencemyndighed sanktionerede f.eks. Ferrovie dello Stato (FS) og pålagde en bøde på i alt 300 000 EUR efter at have konstateret, at FS gennem sine datterselskaber indførte en "kompleks og samlet strategi" for at holde Arenaways, (en konkurrent, der var gået fallit, da afgørelsen forelå) væk fra den givtige rute mellem Milano og Torino i perioden 2008 og 2011²¹. Ligeledes sanktionerede den franske konkurrencemyndighed for nylig SNCF ved at pålægge en bøde på 60,9 mio. EUR for konkurrencebegrænsende adfærd af forskellig art, efter at det franske jernbanegodsmarked blev åbnet i 2006. SNCF indsamlede i sin egenskab af delegeret infrastrukturforvalter fortrolige oplysninger om sine konkurrenters anmodninger om togkanaler og udnyttede disse til at fremme sit datterselskab SNCF Fret's kommercielle interesser²².

Det nuværende system rummer ikke noget incitament til europæisk og intermodalt samarbejde. Der er behov for et hovedjernbanesystem i EU for at maksimere gunstige netvirkninger. Kommissionens eksisterende TEN-T-politik og nye forslag til Connecting Europe-faciliteten tillige med de eksisterende bestemmelser om jernbanegodskorridorer²³ (RFC) har til formål at øge kapaciteten i jernbanetransporten, men den kan alene gøres effektiv og attraktiv for kunderne, og de potentielle fordele ved disse foranstaltninger kan alene høstes i fuldt mål, hvis man fjerner hindringerne for en effektiv drift af infrastrukturforvalterne, og de antager en ægte europæisk dimension.

Derudover har det vist sig vanskeligt at gennemføre og håndhæve de eksisterende krav om adskillelse, hvorved infrastrukturforvalternes uafhængighed skulle sikres. Adskillige overtrædelsesprocedurer verserer pt. ved Den Europæiske Unions Domstol. Da den nugældende retlige ramme er utilstrækkelig til at rydde interessekonflikter og mulig konkurrenceforvridning af vejen, er der behov for yderligere lovindgreb.

²⁰ Konsekvensanalyse om forvaltning.

²¹ Konsekvensanalyse om forvaltning. FS ankede for nylig den italienske konkurrencemyndigheds afgørelse til den regionale forvaltningsdomstol (TAR), som endnu ikke har afsat dom i sagen.

²² Afgørelse 12-D-25 af 18. december 2012.

²³ Forordning (EU) nr. 913/2010.

På den anden side er der kritik²⁴ af, at de eksisterende ordninger kan medføre en ineffektiv drift og uhensigtsmæssige langsigtede investeringsbeslutninger. Kommissionen finder ikke, at disse undersøgelser viser, at adskillelse *nødvendigvis* er ineffektiv. De viser imidlertid, at infrastrukturforvaltere for at opnå effektivitet skal være ansvarlige for alle hovedopgaverne i henseende til infrastrukturens drift fra langsigtet planlægning af investeringer over køreplaner og tidstro togstyring til vedligeholdelse. Et passende samarbejde mellem infrastrukturforvalteren og *alle* jernbanevirksomheder, der bruger en bestemt rute, skal lettes tilsvarende, således at de rette forvaltningsstrukturer sikrer sammenfaldende interesser hos et stigende antal aktører på et åbent marked.

Flere etablerede jernbanevirksomheder forelagde undersøgelser til dokumentation for, at integrerede jernbanevirksomheder kan opnå en betydelig markedsvækst, men dette skal afvejes mod betydelige betænkeligheder ved, at jernbanevirksomheder, hvis dominerende markedsposition beskyttes af integrerede strukturer på deres hjemmemarked, kan opnå finansielle fordele, der giver dem en urimelig konkurrencefordel i konkurrencen andetsteds i EU eller endog på hjemmemarkedet mod nytilkomne virksomheder. Fastholdes nationale markeder som systemer, der domineres af integrerede etablerede virksomheder, vil dette også hæmme udviklingen af fjerntrafik i form af paneuropæiske tjenester.

Kommissionen foreslår at ændre direktivet om oprettelse af SERA for at sikre, at infrastrukturforvaltere kan varetage alle de opgaver, der er nødvendige for at drive infrastrukturen på en optimeret, effektiv og ikke-diskriminerende måde. Kommissionen foreslår en institutionel adskillelse af infrastrukturforvaltning og togdrift, fordi dette er den enkleste og mest effektive måde at skabe lige konkurrencevilkår blandt udbydere af transport. Men for de medlemsstater, der ønsker at fastholde de eksisterende holdingstrukturer med infrastrukturforvalterens ejerskab, foreslår Kommissionen at indføre strenge beskyttelsesforanstaltninger for at værne om infrastrukturforvalterens uafhængighed med en verifikationsproces, som Kommissionen varetager for at sikre, at reelt ligelige konkurrencevilkår gennemføres for alle jernbanevirksomheder.

Kommissionen vil udarbejde fælles regler for infrastrukturforvalternes forvaltningsstruktur, således at alle jernbanevirksomheder behandles på lige fod, og det garanteres, at offentlige myndigheder og brugere af infrastrukturen på korrekt vis inddrages i forberedelsen af afgørelser, der påvirker dem. Infrastrukturforvalterne vil skulle oprette et koordinerende organ med jernbanevirksomheder, kunder og offentlige myndigheder, hvilket gør dem til centrale aktører i planlægningen af investeringer og drivkraft for effektivitetsgevinster. Den vil opstille økonomiske incitament og præstationsindikatorer for at kunne måle og forbedre infrastrukturforvalternes effektivitet, og endelig vil den oprette et europæisk netværk af infrastrukturforvaltere for at fremme samarbejdet på tværs af landegrænser med særlig vægt på aktiviteter langs jernbanegodskorridorer og internationale passagerbefordringsruter.

3.2 Åbning af markedet for nationale passagerbefordringstjenester med jernbane

Der er behov for at forbedre servicekvaliteten og effektiviteten for at gøre jernbanerne mere attraktive for passagerer og tilskynde til trafikoverflytning. De knappe offentlige midler kan anvendes på en måde, der giver flere fordele for pengene.

²⁴ EVES-Rail Economic effects of Vertical Separation (økonomiske virkninger af vertikal adskillelse af jernbanevirksomheder) Nov 2012
Realising the potential of GB Rail (udnyttelse af jernbanernes potentiale i Det Forenede Kongerige) Sir Roy McNulty May 2011.

Markedet for jernbanegodstransport er allerede fuldt åbnet for konkurrence siden januar 2007²⁵, og markedet for internationale personbefordringstjenester har været åbent siden den 1. januar 2010²⁶, men markederne for nationale passagerbefordringstjenester med jernbane er fortsat i vid udstrækning lukket og fungerer som de nationale monopolars højborg²⁷.

Det, at sikre integrerede tjenester af højere kvalitet, som giver bredere samfundsmæssige gevinster og lavere eksterne virkninger i forhold til andre transportformer, vil fortsat kræve, at en stor del af EU's jernbanetjenester (66 % af passager-km) varetages i henhold til kontrakter om offentlig tjeneste, som præciseres og subsidieres af medlemsstaterne eller regionale eller lokale myndigheder.

Det vil have begrænsede virkninger at fjerne retlige hindringer alene ved at åbne for adgangen, fordi de fleste nationale tjenester er omfattet af kontrakter om offentlig tjeneste. Der bør derfor tages fat på konkurrencen på hjemmemarkedet på to niveauer med konkurrence "på markedet" for de tjenester, som kan varetages via åben adgang, og konkurrence "om markedet", så der åbnes mulighed for en gennemsigtig og omkostningseffektiv tildeling af kontrakter om offentlig tjeneste, således som det pt. er tilfældet i nogle medlemsstater.

De eksisterende regler giver de kompetente myndigheder et omfattende råderum til direkte at tildele kontrakter om offentlige jernbanetransporttjenester og dermed undgå udbudsprocedurer (hvilket almindeligvis er påkrævet for kontrakter om offentlig tjeneste i andre transportformer)²⁸. Direkte tildelte kontrakter om offentlig tjeneste omfatter 42 % af EU's samlede antal passagerkilometer²⁹, hvilket bidrager til, at de etablerede virksomheder i 16 af de 25 medlemsstater med jernbaner har en markedsandel på over 90 %³⁰.

Af dokumentation vedrørende konkurrence om kontrakter om offentlig tjeneste i Tyskland, Sverige og Nederlandene fremgår det, at udbud indebærer besparelser for de kompetente myndigheder, undertiden op til 20-30 %³¹, der kan geninvesteres for at forbedre tjenesterne eller anvendes andre steder. Erfaringerne fra andre liberaliserede markeder, såsom Sverige og Det Forenede Kongerige, har vist, at tjenesternes kvalitet og disponibilitet forbedres, passagerernes tilfredshed øges fra år til år, og antallet af passagerer øgedes med over 50 % i løbet af ti år. Forbedrede tjenester ville indebære klare fordele for passagerer og besparelser på ca. 30-40 mia. EUR for skatteyderne³².

De berørte parter beretter, at adgangen til det rullende materiel (tog) er en alvorlig hindring for nytilkomne virksomheder. I mindst otte medlemsstater domineres ejerskabet af rullende materiel fortsat af etablerede jernbanevirksomheder, som er ude af stand eller uvillige til at stille det til rådighed på attraktive, kommercielle vilkår. Eksempelvis klagede flere nytilkomne virksomheder i Østrig til den nationale tilsynsmyndighed Schienen-Control angående ÖBB's strategi med at udrangere unødvendigt rullende materiel eller udelukkende sælge det til jernbanevirksomheder uden for Østrig på den betingelse, at de ikke solgte det tilbage til nytilkomne virksomheder i Østrig.

²⁵ Direktiv 2004/51/EF om ændring af direktiv 91/440/EØF.

²⁶ Direktiv 2007/58/EF om ændring af direktiv 91/440/EØF.

²⁷ Det Forenede Kongerige, Tyskland, Sverige og Italien har ensidigt har åbnet deres nationale markeder.
²⁸ Forordning 1370/2007.

²⁹ Konsekvensanalyse af nationale passagerjernbanemarkeder.

³⁰ Markedsandelen ligger under 50 % i Det Forenede Kongerige, Sverige og Estland.

³¹ Konsekvensanalyse af markedet for national passagerbefordring med jernbane.

³² SDG-rapport.

I obligatoriske billetsystemer, som drives af nationale etablerede virksomheder f.eks. i Tyskland og Tjekkiet, opkræves provision på op til 25 % af det samlede billetsalg. Dette diskriminerende forhold afskrækker ny tilgang til markedet. Godtgørelse af nyttilkomne virksomheder kan i nogle medlemsstater være op til to år, mens betalingerne i andre medlemsstater foretages inden otte dage med en kommission³³ på 1,5 %.

For at fjerne juridiske hindringer foreslår Kommissionen gennem en ændring af direktivet om oprettelse af SERA at åbne markedet for nationale passagerbefordringstjenester med jernbane, idet adgangen kan begrænses, når den økonomiske ligevægt i en kontrakt om offentlig tjeneste trues.

Ved at ændre forordningen³⁴ om forpligtelse til offentlig tjeneste i den offentlige transport med jernbane og ad vej sigter Kommissionen mod at indføre obligatoriske udbud af kontrakter om offentlig tjeneste fra december 2019. Omfanget af disse kontrakter og de underliggende forpligtelser til offentlig tjeneste skal defineres i overensstemmelse med kriterier, som bygger på traktatens generelle principper. For at undgå, at for vidtgående geografiske dækningsområder i kontrakter kan bruges til at afskærme markeder, foreslår Kommissionen en fleksibel definition af det maksimale kontraktvolumen. En minimumsgrænse, under hvilken kontrakter kan tildeles direkte, vil sætte myndighederne i stand til at undgå at tilrettelægge en udbudsprocedure, hvis de forventede besparelser af offentlige midler ikke ville opveje omkostningerne til udbuddet. Kontrakter, der tildeles direkte efter vedtagelsen af denne lovgivningspakke, vil ikke kunne løbe ud over den 31. december 2022.

For at sikre, at medlemsstaterne og regionale/lokale ordregivende myndigheder udarbejder kontrakter om offentlig tjeneste på en sammenhængende, integreret og effektiv måde, indeholder de foreslåede bestemmelser en forpligtelse for de kompetente myndigheder til at udarbejde offentlige transportplaner med målsætninger for den offentlige personbefordringspolitik, herunder generelle præstationsmønstre for varetagelsen af offentlig personbefordring. Disse planer bør udarbejdes i overensstemmelse med kravene i handlingsplanerne for bytrafikken³⁵. Eventuelle yderligere administrative byrder, som de kompetente myndigheder må bære i forbindelse med udbudsprocedurer, vil normalt blive opvejet af de forventede besparelser på subsidier. For at sikre størst mulig gennemsigtighed vil de kompetente myndigheder være forpligtet til til alle potentielle tilbudsgivere i forbindelse med kontrakter om offentlig tjeneste at udlevere visse operationelle, tekniske og finansielle data, som giver tilbudsgiverne mulighed for at udarbejde deres tilbud på et velinformeret grundlag, og derved øge konkurrencen og skabe grundlaget for, at der kan opnås fordele for borgerne.

Med henblik på at bevare netrelaterede fordele vil medlemsstaterne, de kompetente myndigheder og jernbanevirksomhederne blive tilskyndet til på nationalt plan at oprette integrerede billetsystemer, som underlægges krav om ikke-diskriminering.

I medlemsstater uden velfungerende leasingmarkeder for rullende jernbanemateriel, forpligtes de kompetente myndigheder til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre ikke-diskriminerende adgang til egnet rullende materiel med henblik på at fremme en høj grad af konkurrence om kontrakter om offentlig tjeneste.

Sammenfattende vil disse forslag tilskynde til trafikoverflytning fra vej- og lufttransport, skabe større værdi for de offentlige midler og fuldende kredsen af markedsåbning, som

³³ Konsekvensanalyse af markedet for national passagerbefordring med jernbane.

³⁴ Forordning (EF) nr. 1370/2007 om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 1191/69 og 1107/70.

³⁵ KOM(2009) 490 endelig.

allerede er opnået på markederne for godstransport, international passagerbefordring og andre transportmarkeder.

3.3 Interoperabilitet og sikkerhed

Statistisk set er togrejser langt mere sikre pr. passagerkilometer end vejtransport (med 62 dræbte togpassagerer i 2010 sammenholdt med 31 000 på vejene i EU³⁶), og sikkerheden er fortsat forbedret i det seneste årti. Dermed vil trafikoverflytningem indebære gavnlige sikkerhedsvirkninger.

De nuværende tekniske standarder og godkendelsessystemet skaber et meget sikkert system, men det er opsplittet mellem Det Europæiske Jernbaneagentur (ERA) og nationale myndigheder, hvilket skaber unødige administrative omkostninger og hindringer for markedsadgang - især for nytilkomne virksomheder og fabrikantene af jernbanekøretøjer. Navnlig findes der fortsat nationale tekniske og sikkerhedsmæssige regler sideløbende med EU's tekniske specifikationer for interoperabilitet (TSI'er), hvilket skaber en unødvendig kompleksitet for jernbanevirksomheder. ERA anslår, at der for øjeblikket findes mere end 11 000 regler af den art i EU³⁷.

Procedurerne for at godkende nye jernbanekøretøjer kan vare op til to år og koste op til 6 mio. EUR, hvilket kan sammenholdes med langt kortere tidsrum og lavere omkostninger for godkendelse af luftfartøjer. De berørte parter taler tyder på, at den proceduremæssige godkendelse udgør op til 10 % af omkostningerne til lokomotiver pr. land, så godkendelsen af køretøjer til brug i op til tre medlemsstater kunne udgøre 30 % af købsprisen.

Desuden er jernbanevirksomheder for at opnå sikkerhedscertifikater forpligtet til at betale de nationale sikkerhedsmyndigheder, og det har i nogle tilfælde kostet jernbanevirksomheder to mandår og op til 70 000 EUR i omkostninger til administration og rådgivning³⁸. Overdrevent bureaukrati i processen, som fører til markedsadgang, er påpeget som særligt væsentlig for nye jernbanevirksomheder, da denne kategori af virksomheder er mere sårbare over for kompleksitet og forsinkelse i procedurerne på grund af deres begrænsede menneskelige og finansielle ressourcer.

Der er markante afvigelser mellem, hvordan de forskellige nationale sikkerhedsmyndigheder varetager godkendelse af køretøjer og sikkerhedscertificeringsprocesser, og nogle nationale myndigheder omgår systematisk de fastsatte frister for udstedelse af certifikater og godkendelser ved at anmode om supplerende dokumentation og prøver.

For at virkeliggøre det indre markeds potentiale er en højere grad af harmonisering nødvendig på EU-plan, og Kommissionen foreslår derfor at revidere ERA-forordningen med hensyn til at overføre kompetencen til at udstede markedsføringstilladelser til køretøjer og sikkerhedscertificere jernbanevirksomheder til jernbaneagenturet. Det retlige ansvar vil ligge hos jernbaneagenturet, men det vil arbejde tæt sammen med de relevante nationale sikkerhedsmyndigheder. Samtidig vil det spille en styrket rolle angående tilsynet med nationale regler og overvågning af de nationale sikkerhedsmyndigheder samt ved at lette udbredelsen af European Rail Traffic Management System (ERTMS). De foreslåede ændringer af jernbaneagenturets rolle vil blive afspejlet i ændringer af direktiverne om interoperabilitet og jernbanesikkerhed, hvilket giver mulighed for at præcisere og forenkle de

³⁶ Eurostats data.

³⁷ Konsekvensanalyse om interoperabilitet og sikkerhed.

³⁸ Konsekvensanalyse om interoperabilitet og sikkerhed.

eksisterende bestemmelser, konsolidere tidligere ændringer og ajourføre lovgivningen. Foruden disse ændringer vil jernbaneagenturets forvaltningsstruktur og interne arbejdsmetoder blive forbedret og tilpasset den nyligt vedtagne fælles erklæring og fælles tilgang til EU's decentraliserede agenturer³⁹.

Sigtet med disse forslag er at afkorte markedsindføringstiden for nye jernbanevirksomheder med 20 % og nedbringe de omkostninger og den tid, det tager at få godkendt rullende materiel, med 20 %. Dette forventes at indbringe 500 mio. EUR i besparelser i løbet af fem år⁴⁰ og bidrage til den europæiske jernbaneindustri konkurrenceevne og førende position på verdensmarkedet.

3.4 Den sociale dimension

Jernbanesektoren vil i det næste årti stå over for den dobbelte udfordring, som aldringen af arbejdsstyrken og effektivitetsvirkningerne af åbningen af markedet fører med sig. Ca. 30 % af jernbanesektorens arbejdstagere vil gå på pension inden for de næste ti år⁴¹, hvilket fører til mangel på arbejdskraft, og samtidig kan flere jernbanevirksomheder være nødsaget til at omstrukturere og forbedre produktiviteten og effektiviteten. Adskillelsen mellem infrastrukturforvaltere og jernbanevirksomheder vil på kort sigt kræve mere personale til at udføre komplementære opgaver. Det er vigtigt at sætte jernbanesektoren i stand til at forbedre sin tiltrækningskraft som arbejdsgiver for innovative og højt kvalificerede faggrupper med et tilstrækkeligt lønniveau.

Af hensyn til de nødvendige beskyttelsesforanstaltninger for arbejdstagere efter markedsåbningen fastlægger den eksisterende lovgivning, f.eks. virksomhedsoverførselsdirektivet⁴², betingelserne for obligatorisk overførsel af personale, når en kontrakt om offentlig tjeneste tildeles, og aktiver såsom rullende materiel overføres til en anden jernbanevirksomhed. Forsyningspligtforordningen giver de kompetente myndigheder mulighed for at kræve, at medarbejdere overføres⁴³, og/eller fastlægge normer og kriterier for, hvornår en kontrakt om offentlig tjeneste tildeles til en anden jernbanevirksomhed. Virkningen af, at driften udføres i åben markedsadgang, vil formentlig være forholdsvis progressiv med nytilkomne virksomheder, der skaber vækst og beskæftigelsesmuligheder.

Jernbanevirksomhederne vil muligvis deltage i jernbanesektorens sociale sektordialogudvalg via deres europæiske organisationer for arbejdsmarkedets parter.

Det er afgørende at have rådighed over en veluddannet og motiveret arbejdsstyrke i sektoren for at kunne levere effektive og konkurrencedygtige transporttjenester. Optimale fremskridt mod et bæredygtigt transportsystem vil sandsynligvis ikke blive virkeliggjort, medmindre der tages højde for spørgsmålet om jobkvalitet. Lønningerne i jernbanesektoren er ikke blevet forringet på de områder, hvor der er indført konkurrence⁴⁴. Eksempler fra åbne markeder beviser, at nytilkomne virksomheder tilbyder attraktive lønvilkår for at sikre, at de kan tiltrække de bedste medarbejdere og skabe vækst i deres tjenester. Beskæftigelsesniveauet efter markedsåbningen forventes ikke at falde, hvilket er erfaret fra medlemsstater, hvis nationale jernbanemarkeder allerede er helt åbne, f.eks. Det Forenede Kongerige og Sverige⁴⁵. Beskæftigelsesniveauet er faktisk faldet hurtigere i lande med lukkede markeder. Øget

³⁹ Rådet for Den Europæiske Union (2012) 11450/12.

⁴⁰ Konsekvensanalyse om interoperabilitet og sikkerhed.

⁴¹ Konsekvensanalyse af markedet for national passagerbefordring med jernbane.

⁴² Direktiv 2001/23/EF.

⁴³ I tillæg til anvendelsen af direktiv 2001/23/EF.

⁴⁴ Konsekvensanalyse af markedet for national passagerbefordring med jernbane.

⁴⁵ Konsekvensanalyse af markedet for national passagerbefordring med jernbane.

produktivitet og tiltrækningskraft i jernbanetransporten vil føre til stigende efterspørgsel og øgede investeringer, f.eks. i nyt rullende materiel, og arbejdstagere må forventes at kunne drage fordel heraf.

4. DEN FJERDE JERNBANEPAKKE

Den fjerde jernbanepakke omfatter lovforslag om ændring af:

- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/34/EU af 21. november 2012 om oprettelse af et fælles europæisk jernbaneområde (omarbejdning)
 - Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1370/2007 af 23. oktober 2007 om offentlig personbefordring med jernbane og ad vej
 - Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 881/2004 af 29. april 2004 om oprettelse af et europæisk jernbaneagentur
 - Direktiv 2004/49/EF af 29. april 2004 vedrørende jernbanesikkerhed i EU
 - Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/57/EF af 17. juni 2008 om interoperabilitet i jernbanesystemet i Fællesskabet
- og ophævelse af forordning (EØF) 1192/69 om fælles regler for normaliseringen af jernbanevirksomhedernes regnskaber.

5. BEHOVET FOR EN STRATEGISK INTEGRERET FREMGANGSMÅDE

Den lave effektivitet og kvalitet af visse jernbanetjenester skyldes især den lave grad af konkurrence, tilbageværende markedsforvriddninger og ikke-optimale strukturer. Langvarige og bekostelige procedurer, hindringer af adgang for nytilkomne virksomheder og uensartede regler for markedsadgang i medlemsstaterne er alle taget op til overvejelse i den fjerde jernbanepakke, som anlægger en helhedsorienteret strategi.

Initiativerne i pakken styrker hinanden indbyrdes: de bidrager alle til at skabe en mere effektiv og kundeorienteret erhvervssektor og forbedre jernbanesektorens relative tiltrækningskraft i forhold til andre transportformer. Alle foranstaltninger letter adgangen for nytilkomne virksomheder på markedet. Synergivirkninger opnås gennem de enkelte initiativers kombinerede virkninger. Effektiviteten af en ved lov indført åbning af markedet afhænger af at sikre, at en række "rammebetingelser" er på plads og er effektive; det drejer sig f.eks. om ikke-diskriminerende adgang til infrastruktur, egnet rullende materiel, stationer eller kanaltildeling og herunder trafikstyring. For at sikre, at markedsåbningen er en succes, må fordelene ved netvirkninger bevares. Der vil blive taget højde for nogle af disse rammebetingelser gennem initiativer i relation til åbningen af markedet for nationale passagerbefordringstjenester med jernbane og andre rammebetingelser via forslaget om styrket infrastrukturforvaltning. Med sigte på at lempe hindringerne for nytilkomne virksomheders adgang forventer man at opnå synergivirkninger ved at mindske forskelsbehandling med hensyn til adgang til infrastruktur og ved at fastsætte forenklede procedurer for udstedelse af sikkerhedscertifikater til jernbanevirksomheder og markedsføringstilladelser til køretøjer.

Disse ændringer vil øge konkurrencen, garantere fuld finansiel gennemsigtighed og fjerne enhver risiko for krydssubsidiering mellem (ofte offentligt finansierede) infrastrukturforvaltere og jernbanevirksomhedernes varetagelse af togtjenester. De forventes at føre til retfærdige finansieringsvilkår og mindske risikoen for interessekonflikter. En fair markedsadgang og det stigende antal aktører vil i sidste ende skabe nye erhvervsaktiviteter og yderligere trafik. Et stigende konkurrencepres og markedsdeltagernes specialisering vil også

påvirke produktiviteten og effektiviteten gunstigt og føre til øgede investeringer i jernbanetransportinfrastruktur.

En kombination af "åben adgang" og udbud af kontrakter om offentlig tjeneste muliggør yderligere markedsåbning, således som det allerede er opnået som led i markederne for godstransport og international personbefordring, og i det mere modne marked for godstransport er der dokumentation for, at kombinationen har givet jernbanetransporten en større markedsandel. Forslaget er et vigtigt led i virkeliggørelsen af et fælles europæisk jernbaneområde (SERA).

Øget konkurrence forventes at gøre jernbanetransport mere attraktiv og gøre sektoren mere lydhør over for kundernes behov, hvilket giver jernbaneselskaberne mulighed for at konkurrere med andre transportformer. Højhastighedstjenester til passagerbefordring vil gøre jernbanetransporten mere konkurrencedygtig i forhold til lufttransport, og jernbanegodstransportens stigende markedsandel vil bidrage til at opfylde klimaændringsmålene.

Væksten i aktiviteten i jernbanesektoren vil øge efterspørgslen efter kvalificerede medarbejdere i jernbanevirksomhederne og operatører af servicefaciliteter i jernbanesektoren, men også efterspørgslen efter rullende materiel, hvilket skaber nye arbejdspladser inden for jernbaneproduktionssektoren.

En effektivisering af sikkerhedscertificerings- og køretøjsgodkendelsesprocessen, idet det sikres, at sikkerhedscertifikater og køretøjsgodkendelser gives og anerkendes på et ikke-diskriminerende grundlag i hele EU, og mere konsekvente nationale juridiske rammer vil bidrage til at sikre, at markedsindføringstiden for nye jernbanevirksomheder bliver kortere og mere fleksibel.

Med den fjerde jernbanepakke tilvejebringes en integreret tilgang, som vil skabe grundlaget for vækst i den samlede jernbanetrafik og øge dennes markedsandel efterhånden, som den bliver mere pålidelig og effektiv. Dermed åbnes mulighed for bedre tjenester, og jernbanesektoren vil kunne virkeliggøre sit uudnyttede potentiale, således at den bliver et reelt og attraktivt alternativ.

Den fjerde jernbanepakke omfatter også:

- Kommissionens rapport om forbedringerne i interoperabiliteten i jernbanesystemet
- Kommissionens rapport om profil og opgaver for andet togpersonale
- Kommissionens rapport om gennemførelsen af bestemmelserne i direktiv 2007/58/EF om åbningen af markedet for international personbefordring med jernbane
- Arbejdsdokument fra Kommissionen om konsekvensanalysen i forbindelse med revisionen af ERA-forordningen
- Arbejdsdokument fra Kommissionen om konsekvensanalysen i forbindelse med åbningen af markedet for nationale passagerbefordringstjenester med jernbane
- Arbejdsdokument fra Kommissionen om konsekvensanalysen i forbindelse med forvaltningen af jernbaneinfrastrukturen i det fælles europæiske jernbaneområde.