

II

(Meddelelser)

MEDDELELSER FRA DEN EUROPÆISKE UNIONS INSTITUTIONER, ORGANER,
KONTORER OG AGENTURER

EUROPA-KOMMISSIONEN

Fortolkende meddelelse fra Kommissionen om visse bestemmelser i direktiv 2007/58/EF

(2010/C 353/01)

1. INDLEDNING

Denne fortolkende meddelelse indeholder Kommissionens syn på gennemførelsen af direktiv 2007/58/EF af 23. oktober 2007, som regulerer åbningen af markedet for international personbefordring med jernbane, og som medlemsstaterne skulle gennemføre senest den 4. juni 2009 ⁽¹⁾. Behovet for en meddelelse af denne art udsprang af en undersøgelse af direktivets gennemførelse, som blev foretaget af ansatte i Kommissionen i slutningen af 2009, og af efterfølgende drøftelser med medlemsstaternes repræsentanter og sammenslutninger i jernbanesektoren. Ved disse lejligheder efterspurgte tilsynsorganer og transportministerier oplysninger og vejledning fra Kommissionen i, hvordan bestemte bestemmelser i direktivet skulle gennemføres. Denne meddelelse har derfor til formål at sikre, at de gennemførelsesforanstaltninger, som medlemsstaterne har vedtaget, er i overensstemmelse med direktivet.

De interesserede parter rejste to hovedspørgsmål, som er afgørende for åbningen af markedet for international personbefordring med jernbane, idet de har direkte indflydelse på den ret til adgang til infrastruktur, som indrømmes jernbanevirksomheder:

- 1) Hvordan afgør man, om hovedformålet er international personbefordring?
- 2) Hvordan afgør man, om den nye rute skaber ubalance i den økonomiske ligevægt i kontrakter om offentlig tjeneste?

Denne meddelelse begrænser sig til disse to spørgsmål. Andre aspekter af direktiv 2007/58/EF vil eventuelt kunne behandles efterfølgende.

1. Hvordan fastlægges hovedformålet med en rute?*Betragtning 8*

Indførelse af sådanne nye internationale ruter med stop undervejs som nævnt ovenfor bør ikke bruges til at åbne markedet for indenrigs personbefordring, men bør udelukkende sigte på stop, der støtter den internationale rute. Hvis de indføres, bør der derfor være tale om ruter, hvis hovedformål er international passagerbefordring. Når det skal afgøres, om dette er rutens hovedformål, bør der tages hensyn til kriterier

⁽¹⁾ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/58/EF af 23. oktober 2007 om ændring af Rådets direktiv 91/440/EØF om udvikling af Fællesskabets jernbaner og direktiv 2001/14/EF om tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet og opkrævning af afgifter for brug af jernbaneinfrastruktur. Nummereringen af artiklerne i denne meddelelse henviser til den seneste konsoliderede udgave af direktiv 91/440/EØF (den grundlæggende retsakt).

som f.eks. omsætningsandel samt størrelse, beregnet på grundlag af mængden af indenrigspassagerer eller international passagertransport, samt rutens længde. Afgørelsen bør træffes af det relevante tilsynsorgan efter anmodning fra en berørt part.

Artikel 10, stk. 3a

Jernbanevirksomheder, som er omfattet af artikel 2, får senest den 1. januar 2010 ret til adgang til infrastrukturen i samtlige medlemsstater med henblik på at udføre international personbefordring. Under en international personbefordring har jernbanevirksomhederne ret til at medtage passagerer fra én station til en anden undervejs på den internationale rute, herunder på strækningen mellem to stationer i en og samme medlemsstat.

Senest den 1. januar 2012 indrømmes der ret til adgang til infrastrukturen i de medlemsstater, hvor international personbefordring med jernbane udgør over halvdelen af den del af jernbanevirksomhedernes omsætning, der vedrører passagerer.

Om hovedformålet er passagerbefordring mellem to stationer i forskellige medlemsstater afgøres af det eller de relevante tilsynsorganer, jf. artikel 30 i direktiv 2001/14/EF, efter anmodning fra de relevante kompetente myndigheder og/eller berørte jernbanevirksomheder.

Ansvarsfordeling

Ifølge artikel 10, stk. 3a, har tilsynsorganerne alene ansvaret for at afgøre, om hovedformålet er passagerbefordring mellem stationer i forskellige medlemsstater. Tilsynsmyndighederne skal træffe denne afgørelse uafhængigt. Det betyder, at deres afgørelser ikke må være påvirket eller forudbestemt af instrukser fra andre offentlige myndigheder som følge af national lovgivning.

Ifølge artikel 10, stk. 3a, kan flere tilsynsorganer være ansvarlige for at fastlægge hovedformålet med en rute i specifikke tilfælde. Det betyder, at hvis en eventuel afgørelse vil kunne få indflydelse på flere medlemsstaters jernbanevirksomhed, vil to eller flere tilsynsmyndigheder skulle inddrages i beslutningstagningen. I betragtning af de pågældende ruters internationale karakter er det meget vigtigt at sikre, at de relevante tilsynsorganer koordinerer afgørelser, som har indvirkning på tværs af grænser. Tilsynsorganer bør derfor systematisk underrette tilsynsorganer i andre medlemsstater, som bliver berørt af den pågældende rute, og udveksle deres foreløbige mening om, hvorvidt forbindelsen opfylder kravet om hovedformål, inden de træffer en afgørelse, der hører under deres kompetence.

Beslutningsprocessen

Ifølge artikel 10, stk. 3a, træffer tilsynsorganer afgørelse efter anmodning fra de relevante kompetente myndigheder og/eller berørte jernbanevirksomheder. Det betyder, at tilsynsorganerne ikke handler på eget initiativ, men kun på anmodning af en af de berørte parter.

Når jernbanevirksomheder anmoder om adgang til infrastruktur for at drive international personbefordring, skal ruten anses for at være international, hvis toget krydser mindst én medlemsstats grænse uanset, om ruten omfatter cabotage eller ej. Tilsynsorganerne skal kontrollere hovedformålet med ruten i hvert enkelt tilfælde. Ved »berørte jernbanevirksomheder« forstår kun de virksomheder, som kan påvise, at den nye rute kunne have en indvirkning på dem. Ved »kompetente myndigheder« forstår de myndigheder, der har ansvar for at indrømme, begrænse eller afvise adgang til jernbaneinfrastruktur.

For at sikre, at principperne om ligebehandling og ikke-forskelsbehandling respekteres fuldt ud, skal beslutningsprocessen være klar, gennemsigtig og ikke-diskriminerende. Den skal offentliggøres og baseres på konsultation af interesserede parter og informationsudveksling med andre tilsynsorganer for at sikre lige vilkår. Fristerne for og varigheden af processen skal tage hensyn til behovet for at give alle markedsoperatører tilstrækkelig retssikkerhed til at udvikle deres virksomhed. Proceduren skal være så enkel, effektiv og gennemsigtig som muligt og hænge sammen med tildelingsprocessen. Den nærmere proces kan ændres, i takt med tilsynsorganerne får større erfaring.

Kriterier

Artikel 10, stk. 3a, fastsætter ingen forud fastlagte kriterier for, hvordan det afgøres, hvad der hovedformålet med en rute. I betragtning 8 anføres dog tre kriterier, som tilsynsorganer kan tage i betragtning: Omsætningsandel samt størrelse beregnet på grundlag af mængden af indenrigspassagerer eller international transport, samt rutens længde. Disse kriterier nævnes kun som eksempler. De er derfor ikke obligatoriske, og andre kriterier kan tages i betragtning.

Det skal klart fremgå af de valgte kriterier, hvilke faktorer tilsynsorganerne skal tage i betragtning ved fastlæggelsen af en rutes hovedformål. De bør sætte tilsynsorganerne i stand til at fastlægge *formålet* med ruten på mellemlang sigt, snarere end blot at se på dens karakteristika på et givent tidspunkt. Vurderingen bør indeholde et element af fremsyn, og der skal tages hensyn til formodede gradvise ændringer af ruten og markedsvilkår. Forretningsplaner og markedsprognoser fra den jernbanevirksomhed, der ønsker at drive den nye rute, kan tjene som grundlag for beslutningen.

For at fastlægge rutens hovedformål bør tilsynsorganernes analyse derfor være både kvantitativ og kvalitativ, og det er således ikke muligt at anvende en kvantificerbar grænse kategorisk eller isoleret. I den forbindelse er måden, hvorpå ruten markedsføres, dens transportmønster og den form for rullende materiel, der anvendes, kvalitative faktorer, som tilsynsorganerne kan tage i betragtning ved fastlæggelse af rutens formål.

2. Hvordan afgør man, om der er risiko for ubalance i den økonomiske ligevægt i kontrakter om offentlig tjeneste?

Betragtning 10

Åbning af international personbefordring for konkurrence, hvilket omfatter ret til at medtage passagerer på en hvilken som helst station, der er beliggende på en international forbindelsesrute, og at lade dem stige af på en anden, herunder på stationer i samme medlemsstat, kan få følger for tilrettelæggelse og finansiering af passagerbefordring med jernbane, der er omfattet af en kontrakt om offentlig tjeneste. Medlemsstaterne bør have mulighed for at begrænse retten til markedsadgang, hvis der er risiko for, at denne ret vil skabe ubalance i den økonomiske ligevægt i disse kontrakter om offentlig tjeneste, og hvis det eller de relevante tilsynsorganer, jf. artikel 30 i direktiv 2001/14/EF, på grundlag af en objektiv økonomisk analyse efter anmodning fra de kompetente myndigheder, der tildelte kontrakten om offentlig tjeneste, godkender en sådan begrænsning.

Betragtning 12

Ved vurderingen af, om der er risiko for ubalance i den økonomiske ligevægt i kontrakten om offentlig tjeneste, bør der tages hensyn til forud fastlagte kriterier som f.eks. indvirkningen på rentabiliteten af ruter, der er omfattet af en kontrakt om offentlig tjeneste, herunder de deraf følgende indvirkninger på nettoomkostningerne for den kompetente offentlige myndighed, som tildelte kontrakten, passagerernes efterspørgsel, billetpriser, billetordninger, og for den forslåede nye rute antal stop på begge sider af grænsen og deres beliggenhed, samt køreplan og antal afgang. Under hensyntagen til en sådan vurdering og afgørelsen fra det relevante tilsynsorgan bør medlemsstaterne kunne tillade, ændre eller afvise ansøgningen om adgang til en rute med international personbefordring, herunder opkræve en afgift af operatøren af en ny rute med international personbefordring i henhold til den økonomiske analyse og i overensstemmelse med fællesskabsretten og principperne om ligebehandling og ikke-forskelsbehandling.

Betragtning 17

De nationale tilsynsorganer bør på grundlag af artikel 31 i direktiv 2001/14/EF udveksle oplysninger og, hvis det i enkelte tilfælde er relevant, samordne principper for og praksis med hensyn til at vurdere, om der opstår økonomisk ubalance i en kontrakt om offentlig tjeneste. De skal gradvis udarbejde retningslinjer på grundlag af deres erfaringer.

Artikel 10, stk. 3b

Medlemsstaterne kan begrænse den i stk. 3a fastsatte ret til adgang på de strækninger mellem afgang- og bestemmelsesstedet, der er omfattet af en eller flere kontrakter om offentlig tjeneste i overensstemmelse med gældende fællesskabsret. En sådan begrænsning kan kun føre til en begrænsning af retten til at

medtage passagerer fra én station til en anden undervejs på den internationale rute, herunder på strækningen mellem to stationer i en og samme medlemsstat, i de tilfælde, hvor udøvelsen af denne ret ville skabe ubalance i den økonomiske ligevægt i en kontrakt om offentlig tjeneste.

Det eller de relevante tilsynsorganer, jf. artikel 30 i direktiv 2001/14/EF, afgør om der er opstået ubalance i den økonomiske ligevægt på grundlag af en objektiv økonomisk analyse og efter forud fastlagte kriterier efter anmodning fra:

- den eller de kompetente myndigheder, som indgik kontrakten om offentlig tjeneste
- enhver anden berørt kompetent myndighed, som har ret til at begrænse adgangen i henhold til denne artikel
- infrastrukturforvalteren, eller
- den jernbanevirksomhed, der opfylder kontrakten om offentlig tjeneste.

De kompetente myndigheder og de jernbanevirksomheder, der varetager den offentlige tjeneste, forelægger det eller de relevante tilsynsorganer de oplysninger, der med rimelighed kan kræves for at nå til en afgørelse. Det relevante tilsynsorgan vurderer de forelagte oplysninger og hører om nødvendigt alle relevante parter og underretter de relevante parter om sin begrundede afgørelse inden for en forud fastsat rimelig frist og under alle omstændigheder senest to måneder efter at have modtaget alle relevante oplysninger. Det relevante tilsynsorgan begrundar sin afgørelse og præciserer, hvornår, hvor længe og på hvilke betingelser:

- den eller de relevante kompetente myndigheder
- infrastrukturforvalteren
- den jernbanevirksomhed, der opfylder en kontrakt om offentlig tjeneste, eller
- den jernbanevirksomhed, som ansøger om markedsadgang,

kan ansøge om fornyet behandling af afgørelsen.

Ansvarsfordeling

Det fremgår af artikel 10, stk. 3b, at medlemsstaterne har mulighed for at begrænse retten til adgang til strækninger, der er omfattet af kontrakter om offentlig tjeneste, hvis nye internationale ruter vil skabe ubalance i den økonomiske ligevægt, men der er ikke tale om en forpligtelse. Kun hvis medlemsstaterne beslutter at gøre brug af denne mulighed, skal tilsynsmyndighederne afgøre, om den nye foreslåede rute risikerer at skabe ubalance i den økonomiske ligevægt i kontrakter om offentlig tjeneste. Tilsynsmyndighederne skal træffe denne afgørelse uafhængigt. Betragtning 14 understreger navnlig, hvordan tilsynsorganer skal være organiseret for at sikre, at de kan udøve deres funktion uafhængigt af de myndigheder, der tildeler kontrakter om offentlig tjeneste.

Medlemsstaterne skal ved enhver begrænsning i retten til adgang i medfør af artikel 10, stk. 3b, respektere tilsynsorganets vurdering. Som anført i betragtning 10 er tilsynsorganets *godkendelse* en forudsætning for, at medlemsstaterne kan begrænse retten til adgang. Godkendelsen kan gives ved en bindende udtalelse, hvor det vurderes, om der skabes ubalance i den økonomiske ligevægt i kontrakter om offentlig tjeneste, og hvor der foreslås en specifik foranstaltning, eller ved en samstemmende udtalelse, hvor et udkast til afgørelse om at begrænse retten til adgang gennemgås nøje.

Tilsynsorganernes vurderinger og afgørelser bør koordineres efter behov i de enkelte sager. Det gælder navnlig, når kontrakter om offentlig tjeneste er af grænseoverskridende karakter, eller mere generelt i tilfælde, hvor begrænsninger som følge af cabotagerettigheder i en medlemsstat kunne have følger for rentabiliteten af en international jernbanerute, der udbydes i en anden. For at nå frem til en fælles forståelse af situationen bør tilsynsorganerne i sådanne tilfælde udveksle oplysninger og deres foreløbige mening om, hvorvidt en rute risikerer at skabe ubalance i den økonomiske ligevægt i kontrakter om offentlig tjeneste, og om de eventuelle hensigtsmæssige begrænsninger. Uanset muligheden for at begrænse retten til adgang bør tilsynsorganer konsultere deres modstykker om ruter, der er omfattet af kontrakter om offentlig tjeneste i den medlemsstat, hvor det konsulterede tilsynsorgan hører hjemme.

Ud over de specifikke tilfælde, der er nævnt ovenfor, understreges det i betragtning 17 i direktiv 2007/58/EF, at tilsynsorganer på grundlag af artikel 31 i direktiv 2001/14/EF systematisk bør udveksle oplysninger om deres arbejde og om principperne og praksis for at tage beslutninger for gradvist at udarbejde retningslinjer, som bygger på deres erfaringer.

Beslutningsprocessen

Vurderingen af, om en rute risikerer at skabe ubalance i den økonomiske ligevægt i kontrakter om offentlig tjeneste er en opgave, som tilsynsorganer bør kunne udføre, uanset om hovedformålet med ruten er blevet etableret. Disse to vurderinger kan foretages samtidigt, men den ene kan ikke være en forudsætning for den anden.

Som anført i artikel 10, stk. 3b, skal tilsynsorganet foretage vurderingen på anmodning. Anmodningen kan udelukkende fremsættes af 1) den eller de kompetente myndighed(er), som indgik den kontrakt om offentlige tjeneste, der er omfattet af vurderingen, 2) enhver anden kompetent myndighed, der har ret til at begrænse adgangen til den pågældende infrastruktur, 3) den berørte infrastrukturforvalter eller 4) den jernbanevirksomhed, der opfylder den pågældende kontrakt om offentlig tjeneste. Hvis den part, der anmoder om en vurdering, ikke kan fremskaffe de oplysninger, der er nødvendige for at træffe en afgørelse, eller hvis anmodningen ikke fremsættes inden for en rimelig frist, som fastsættes af tilsynsorganet, bør der ikke foretages en vurdering. Fristerne for og varigheden af vurderingen skal tage hensyn til behovet for at give alle markedsoperatører tilstrækkelig retssikkerhed til at udvikle deres virksomhed. Proceduren skal være så enkel, effektiv og gennemsigtig som muligt og hænge sammen med tildelingsprocessen.

Tilsynsorganer bør ikke foretage vurderinger på eget initiativ, men kun på anmodning af en af ovennævnte parter. Tilsynsorganets vurdering bør begrænse sig til de punkter, der anføres i anmodningen.

Vurderingen skal bygge på en objektiv metode og forud fastlagte kriterier. Det er alene tilsynsorganerne, der har ansvaret for at udarbejde metoden, herunder de kriterier der skal anvendes. Denne opgave må ikke begrænses af en offentlig myndighed, der tager sig af tildelingen af kontrakter om offentlige tjenester eller har aktiemajoritet i en jernbanevirksomhed.

Vurderingsmetoden skal fastlægges på en måde, der er i overensstemmelse med markedsudviklingen, og således at den kan justeres gradvist, navnlig i lyset af tilsynsorganernes erfaring og for at bringe den i overensstemmelse med de retningslinjer, der er omtalt i betragtning 17.

Metoden skal bestå i en detaljeret *økonomisk analyse*. Det indebærer, at tilsynsorganerne skal foretage en omhyggelig vurdering af den nye rutes økonomiske og finansielle indflydelse på den pågældende kontrakt om offentlige tjeneste. En simple anvendelse af forud fastlagte grænser kan derfor normalt ikke anses for tilstrækkeligt.

Konsekvensanalysen skal vise, om den økonomiske ligevægt i kontrakten vil lide skade. Dette indebærer, at det skal kunne påvises, at den nye rute har en indvirkning, men det er ikke i sig selv nok. Den økonomiske analyse skal vise, i hvilket omfang den økonomiske balance i kontrakten påvirkes. Derudover skal indvirkningen kunne tilskrives den nye rute specifikt og ikke andre faktorer, såsom det generelle økonomiske klima. Ved berørte kontrakter om offentlig tjeneste forstås dem, der omfatter forbindelser mellem de afgangsteder og de destinationer, som den foreslåede nye rute vil betjene, eller dem, der omfatter forbindelser af lignende karakter mellem de samme afgangsteder og destinationer, som betjenes på en parallel rute, og som kan blive påvirket.

For at sikre, at principperne om ligebehandling og ikke-forskelsbehandling respekteres fuldt ud, skal beslutningsprocessen være klar, gennemsigtig og ikke-diskriminerende. Den skal offentliggøres og baseres på konsultation af interesserede parter og informationsudveksling med andre tilsynsorganer for at sikre lige vilkår. Detaljerne i metoden kan ændres gradvist, navnlig for at tilpasse dem til de fælles retningslinjer, som udarbejdes i lyset af tilsynsorganernes erfaring.

Kriterier

Analysen skal fokusere på den nye rutes økonomiske indvirkning på kontrakten om offentlig tjeneste i det hele taget og ikke kun på enkelte ruter. Som anført i betragtning 12 betyder det, at der skal tages højde for 1) nettoomkostningerne for den myndighed, der tildelte kontrakten, og 2) rentabiliteten af de ruter, som jernbanevirksomheden driver under kontrakten. Det forhold, at den nye rute udbydes til en lavere pris eller i samme periode som de ruter, der er omfattet af en kontrakt om offentlig tjeneste, er ikke nok til at konkludere, at den vil skabe ubalance i den økonomiske ligevægt i sådanne kontrakter.

For at fastslå konsekvenserne for jernbanevirksomheden og nettoomkostningerne for den pågældende myndighed indeholder betragtning 12 forslag til følgende elementer, som kunne være nyttige at tage i betragtning: Passagerernes efterspørgsel, billetpriser, billetordninger, antal stop på begge sider af grænsen og deres beliggenhed samt køreplan og antal afgang for den nye rute. At tage disse forhold i betragtning kan dog ikke regnes for at udgøre den analyse, der er påkrævet ifølge direktivet, og er ikke tilstrækkeligt til at afgøre, om en rute skaber ubalance i den økonomiske ligevægt. Disse aspekter nævnes kun som eksempler. Listen er hverken udtømmende eller obligatorisk.

Det er ikke enhver indvirkning på en kontrakt om offentlig tjeneste, der bør anses for at skade den økonomiske ligevægt. Enhver begrænset eller enkeltstående indvirkning, navnlig inden for de marginer, der er anført i selve kontrakten, bør ikke anses for at skabe ubalance. Vurderingen bør påvise, at rentabiliteten af den rute, der er omfattet af en kontrakt om offentlig tjeneste, påvirkes. Ligevægten bør anses for at være bragt i ubalance, når det kan påvises, at rentabiliteten ved at drive disse offentlig tjenester af en rimelig kvalitet ville blive bragt i fare.

I den forbindelse vil det ikke være tilstrækkeligt at påvise, at en ny operatør på markedet ville føre til en stigning i det offentlige bidrag. Der skal være tale om en væsentlig stigning i det offentlige bidrag, for at den økonomiske ligevægt i en kontrakt om offentlig tjeneste kan siges at være bragt i ubalance.

Denne fortolkende meddelelse tilsidesætter ikke medlemsstaternes forpligtelse til at vedtage gennemførelsesforanstaltninger for at overholde bestemmelserne i direktiv 2007/58/EF.
