

10. juni 2021

Vedr. sagsnr. 2019-6001

Høringssvar til udkast til bekendtgørelse om jernbanerelaterede servicefaciliteter

DI Transport, Danske Shipping- og Havnevirksomheder, Danske Havne samt Dansk Banegods har en række fælles bemærkninger til høringsudkastet til ny bekendtgørelse om jernbanerelaterede servicefaciliteter.

Der er tale om en revision af Kombiterminalbekendtgørelsen, hvor der hidtil har været gældende en række omfattende regler på de tre statsligt ejede kombiterminaler i Høje Taastrup, Taulov og Padborg. For disse tre terminaler, som drives efter offentlige udbud, er der med den ny bekendtgørelse tale om en mindre lempelse.

Imidlertid udstrækkes reglerne nu til at omfatte alle andre jernbanerelaterede servicefaciliteter i Danmark, dvs. både på havne og i forhold til andre omlastningssteder, som ikke hidtil har været omfattet af Kombiterminalbekendtgørelsen. Disse andre steder har hidtil fungeret på markedsvilkår, og de ny regler udgør desværre en markant belastning for de involverede virksomheder.

Der er tale om så store indgreb og potentielle byrder, at reglerne må forudses at forringe banegodsmarkedet i en sådan grad, at det medfører mindre gods på bane i Danmark.

Reglerne modarbejder således regeringens mål om en mere CO-venlig godstransport i Danmark.

Reglerne stiller krav, som ikke tidligere er stillet til mange af de omfattede virksomheder, og som hverken stilles til skibs- eller lastbiltransport, og som ikke giver mening i praksis.

De berørte virksomheder finder derfor reguleringen stærkt indgribende i deres aktiviteter, dele heraf ligefrem med ekspropriativ karakter. Flere virksomheder har tilkendegivet, at de ikke ønsker at være underlagt sådanne regler, og derfor hellere vil forlade banegodsmarkedet.

Det bør i den forbindelse påpeges, at mange af de omfattede servicefaciliteter, og især på havnene, serviceres af virksomheder, der netop ikke har jernbaneydelser som deres primære – endsige sekundære eller tertiære - forretningsområde. Shipping og godshåndtering til/fra skib er de primære forretningsområder for disse virksomheder, og det er områder, som fungerer på frie markedsvilkår.

Reglerne og de øgede omkostninger, som de vil medføre, vil derfor betyde, at nogle aktører trækker sig ud af markedet for håndtering af banegods, at andre afholder sig fra at gå ind på markedet, og at banetransport generelt fordyres unødigt, fordi kravene ikke kan efterkommes i praksis, eller fordi det vil være for dyrt eller for risikofyldt.

Samlet set truer reglerne derfor med at ødelægge godsbanetransporten til og fra Danmark.

Der er ingen positive effekter for markedet ved denne regulering, og der er således ikke behov for den – ud over at direktiv 2012/34 skal implementeres i dansk lovgivning. Det er dog vores klare overbevisning, at dette sagtens kan gøres uden at overimplementere til skade for banegodstransporten.

Overimplementering

Det undrer os, når ministeriet nu for anden gang fremhæver bekendtgørelsen som ”en minimumsimplementering”, og vi kan konstatere at væsentlige krav i bekendtgørelsesudkastet netop ikke har noget ophæng i hverken direktiv 2012/34 eller i anden relevant EU-lovgivning.

Dette gælder f.eks. væsentlige dele af § 1 og § 2 samt størstedelen af § 9. Her er der tale om klar overimplementering.

Vi forstår ganske enkelt ikke, hvorfor der skal stilles helt unødvendige krav til servicefaciliteterne og de tilknyttede ydelser. Kravene forhindrer en effektiv håndtering af gods og afvikling af banetransport. Banegodshåndteringen – ikke mindst på flere mindre servicefaciliteter, herunder især på havne – risikerer at forsvinde, hvilket i så fald vil efterlade nogle få, større servicefaciliteter i markedet.

Disse vil så lettere opnå en dominerende stilling på markedet, hvilket i sig selv vil være til skade for markedet. Derudover skal de også leve op til skærpede krav i bekendtgørelsens § 10, hvilket yderligere vil underminere jernbanegodstransportens konkurrencedygtighed i Danmark.

I det høringssvar, som en enig branche sendte i forbindelse med det første udkast til bekendtgørelse i sommeren 2020, var der 11 konkrete anbefalinger. Heraf er der i det ny udkast til bekendtgørelse imødekommet 4 forslag helt, 3 delvist, men 4 slet ikke. Vi vil naturligvis gerne kvittere for de elementer, der allerede er imødekommet.

Men de problemer, der adresseredes i de 7 anbefalinger, som ikke eller kun delvist er imødekommet, er desværre langt hen ad vejen de massive problemer, der fortsat gælder for det ny udkast.

Det vedrører især

- Jernbanenævnets beføjelser, herunder manglende klageret
- Modtagepligt
- Takstfastsættelse
- Undtagelsesmuligheder
- Særskilte regnskaber

Disse gennemgås i detaljen i det følgende:

Jernbanenævnets beføjelser

§1, stk. 4 giver Jernbanenævnet bemyndigelse til at afgøre om en jernbanerelateret servicefacilitet er omfattet af reglerne, herunder hvilke bygninger, ydelse mv, der hører med til faciliteten. Dette er en særdeles omfattende bemyndigelse, som tidligere lå hos transportministeren, men nu henlægges – uden baggrund i direktivet – til nævnet, hvilket vil føre til meget stor usikkerhed. Ikke mindst fordi der ikke er fastsat procedureregler for, hvornår nævnet kan træffe sådanne afgørelser. Det betyder i realiteten, at nævnet vil kunne beslutte hvad som helst. Og da nævnet herudover selv skal føre tilsyn med reglerne, vil nævnet desværre have en uheldig egeninteresse i at lade så meget som muligt være omfattet af reglerne.

En sådan dobbeltrolle bør undgås.

Enten bør §1, stk. 4 udgå af bekendtgørelsen, eller også bør kompetencefordelingen i §1, stk. 4 være som i § 1, stk. 3 i den nuværende kombiterminalbekendtgørelse, hvor det er ministeren, der har beføjelsen til at afgøre, hvorvidt man er omfattet af reglerne.

Uanset hvilken løsning, der vælges for §1 stk. 4, bør der fastlægges procedureregler og krav til dokumentation for alle Jernbanenævnets indgreb i markedet.

Det vil føre til en meget stor usikkerhed i branchen i forhold til anvendelsesområdet for den foreslåede bekendtgørelse, hvis Jernbanenævnet uden videre kan træffe afgørelse om de gældende EU-regler – for slet ikke at nævne omfanget og typen af udbudte tjenesteydelser som der lægges op til med § 1, stk. 4 - uden at der er fastlagt procedureregler for en sådan en afgørelsesproces.

Ikke mindst eftersom udkastets §14, stk. 2 jo fastslår, at der ikke kan klages administrativt over Jernbanenævnets afgørelser. Hvis alle uenigheder potentielt skal afgøres ved domstolene, er det bedre at have nogle tydeligere procedurekrav fra starten.

Sådanne procedurekrav bør fremgå af bekendtgørelsens § 8 om Jernbanenævnets indgriben i virksomhedernes takster. Bestemmelsen bør ændres, således at en afgørelse skal indeholde en undersøgelse af de konkrete markedsforhold og af de forventede virkninger af en konkret tilpasning, ligesom det bør indskrives i bestemmelsen, at en tilpasning alene har virkning fra og med tidspunktet for en afgørelse.

I § 13, stk. 5 foreslås det, at Jernbanenævnet kan påbyde ændringer af en servicefacilitetsbeskrivelse. Det nationale tilsynsorgans tilsyn med servicefacilitetsbeskrivelser er reguleret i Kommissionens gennemførelsesforordning 2017/2177. Eftersom denne allerede er gældende i Danmark, vil det efter vores opfattelse være en dobbeltregulering, at dette fremgår i den foreslåede nye bekendtgørelse. §13, stk. 5 bør derfor udgå af bekendtgørelsen.

I §17 gives Jernbanenævnet en dispensationsmulighed. Vi foreslår, at denne mulighed udvides, så der også muliggøres en dispensation, hvis dens effekt ikke vil påvirke markedet. Dette vil være i tråd med både direktiv og gennemførelsesforordning.

Modtagepligt

Udkastet til ny bekendtgørelse fastholder desværre også fortsat en modtagepligt, forstået som en ret for jernbanevirksomheder til at få leveret tjenesteydelser i en hvilken som helst servicefacilitet (§2-4). En sådan ret vil være en pligt for de omfattede tjenesteydere, der dermed bliver forsyningspligtige.

Det er uhørt i dansk transportpolitisk sammenhæng at indføre en sådan forsyningspligt for tjenesteydere, som hidtil har leveret deres tjenester på markedsvilkår.

Helt principielt mener vi, at direktivet indebærer en urimelig indblanding i privat ejendomsret og virksomhedsdrift og bør revideres.

En forsyningspligt er efter vores overbevisning dog også i modstrid med direktivet (2012/34), der kun taler om "adgang" til faciliteter og tjenesteydelser, jf. 13. Samme ordlyd genfindes i præambelens nummer 26, 27, 34 om "adgang". Gennemførelsesforordning 2017/2177 hedder netop "om adgang til servicefaciliteter og jernbanerelaterede tjenesteydelser", og begrebet adgang genfindes i dennes præambels betragtning 1, 4 og 5 samt artikel 8 og 9 om ansøgninger om adgang.

Det er i den sammenhæng værd at bemærke, at bekendtgørelsens §2, stk. 2 afviger fra ordlyden i direktivet. Ingen steder i direktivet står ordet "modtagepligt" eller "ret" i forbindelse med tjenesteydelser i servicefaciliteter. Der er således tale om en klar overimplementering.

Der er ikke i EU-reglerne for servicefaciliteter foreskrevet at der skal tilbydes bestemte tjenesteydelser. Efter EU-reglerne kan en operatør af en servicefacilitet således bestemme omfanget af de tilbudte tjenesteydelser. Denne regulering understøttes af de specifikke bestemmelser i gennemførelsesforordning 2017/2177. I henhold til artikel 5 i gennemførelsesforordningen skal operatøren i en servicefacilitetsbeskrivelse stille information til rådighed om alle jernbanerelaterede tjenesteydelser, der leveres i faciliteten. Operatøren kan også selv beslutte, om der skal være mulighed for egen-levering af ydelser – og det er præciseret, at en ansøger ikke kan tvinge operatøren til at acceptere egen-levering, hvis operatøren tilbyder den pågældende tjenesteydelser på en måde, der opfylder kravene i direktiv 2012/34/EU og gennemførelsesforordning 2017/2177. Det betyder, at der ikke er noget obligatorisk omfang af tjenesteydelser, der skal udbydes af operatøren af en servicefacilitet. Operatøren har ret til selv at definere dette omfang. Men alle bør have lige adgang til de tilbudte tjenesteydelser under sammenlignelige forhold.

Det skal i denne forbindelse bemærkes, at bestemmelserne om adgang til tjenester i direktivet og gennemførelsesforordningen kun regulerer tjenesteydelser, der er relateret til levering af jernbanetransporttjenester og ikke til andre kommercielle aktiviteter, som kan udføres af operatøren.

Forskellen på en ret til tjenesteydelser og på en lige og ikke-diskriminerende adgang til udbudte tjenesteydelser kan muligvis synes teoretisk. Men der er enorm forskel på, om staten pålægger operatører af servicefaciliteter en forsyningspligt, fordi alle jernbanevirksomheder har ret til ydelser, eller om staten pålægger, at alle jernbanevirksomheder skal have lige og ikke-diskriminerende adgang til faciliteter og til ydelser, hvis der leveres sådanne. Og det er altså det sidste, der er meningen med direktivet.

Hvis en virksomhed ikke leverer jernbanerelaterede tjenesteydelser mod betaling inden for rammerne af direktivet, så bør den naturligvis heller ikke kunne tvinges til at gøre det – hverken af en jernbanevirksomhed, af Jernbanenævnet eller af tredjepart.

Vi mener, der med den nuværende ordlyd er tale om en indgreb af ekspropriativ karakter, hvor staten pålægger private virksomheder at udføre bestemte tjenesteydelser til bestemte priskalkyler. Dette vil vi på det kraftigste vil advare imod, da det hverken er gavnligt for markedet, eller kan forventes at blive indført uden nogen form for økonomisk modkrav fra de berørte virksomheder.

Vi foreslår derfor § 2 ændret, så ordlyden til det ny stk. 1 og 2 tages fra direktivets artikel 13:

Ny Stk. 1 "Infrastrukturforvalteren leverer uden forskelsbehandling alle jernbanevirksomheder de minimumsadgangsydelser, der er fastlagt i direktivets bilag II punkt 1."

Ny Stk. 2 "Operatøren af en servicefacilitet giver uden forskelsbehandling alle jernbanevirksomheder adgang, herunder sporadgang, til faciliteterne i direktivets bilag II punkt 2, og til de ydelser, der tilbydes i disse faciliteter."

Stk. 3 udgår. Stk. 4 bliver til ny stk. 3 men fastholdes.

Ny stk. 4 "Operatøren af en servicefacilitet kan levere de ydelser, som er nævnt i bilag II punkt 2-4 i direktivet, men er ikke forpligtet hertil."

På denne måde undgås overimplementering og forsyningspligt samtidig med at direktivets "modtagepligt", forstået som adgang uden forskelsbehandling, fastholdes.

Takstfastsættelse og undtagelsesmuligheder

Udkastets § 5-8 vedrører takster for levering af tjenesteydelser. Vi finder det ganske unødvendigt at gribe ind i den fri prisfastsættelse.

Vi anerkender, at der med kravene til takstfastsættelsen er tale om krav, der stammer direkte fra direktivet – hvor skadeligt og urimeligt dette end måtte være for markedets funktion.

Dette skal dog ikke hindre os i endnu en gang at påpege den stærkt skadelige effekt, sådanne takstfastsættelsesprincipper vil have for et marked, der hidtil har fungeret på markedsvilkår.

De få jernbanerelaterede tjenesteydelser, som fx en shipping-/havnevirksomhed udfører, vil ofte være bundet sammen med skibsrelaterede eller pakhusrelaterede tjenester og dermed være en del af virksomhedens samlede ydelser, lige som bygninger, maskiner og udstyr jo anvendes til mange formål. Derfor kan en reel omkostningskalkyle ikke beregnes.

Kravene vil føre til, at virksomheder forlader markedet, og gøre det langt mindre attraktivt for nye aktører at komme ind på markedet.

Derfor kan det undre, at udkastet ikke anvender alle de undtagelsesmuligheder, som direktivet rummer. Direktivets artikel 2. stk. 4 rummer bl.a. mulighed for at undtage faciliteter, som ikke har strategisk betydning for jernbanemarkedets funktion, fra direktivets kapitel IV, hvilket netop er takstreglerne. Der er vel at mærke tale om faciliteter med en strategisk funktion for det europæiske jernbanemarked, og der er ingen jernbanefaciliteter på danske havne, eller ret mange andre steder i landet, der har en sådan strategisk funktion.

Vi skal derfor på det kraftigste opfordre ministeriet til at anvende denne undtagelsesbestemmelse og undtage samtlige danske havnespor og -terminaler samt mindre godsomladningssteder uden strategisk betydning fra kapitel IV, og dermed fra § 5-8 i bekendtgørelsen. Dette kan gøres som en ny paragraf 9.

I henhold til § 5, stk. 5 i bekendtgørelsesudkastet skal der for visse ydelser, hvor der kun er én leverandør, fastsættes en individuel takst, der ikke må overstige omkostningerne ved levering af den pågældende ydelse med tillæg af en rimelig fortjeneste. Forslaget vil kunne være til hinder for at den samlede takststruktur fastsættes således, at denne fremmer en effektiv anvendelse af kapaciteten. Der er desuden tale om en særregel uden tydelig ophæng i direktivet. Bestemmelsen bør derfor ændres, således at ordlyden af direktivreguleringen følges strikt, så der ikke opstår tvivl om, hvorvidt bekendtgørelsen på dette punkt følger direktivet.

Særskilte regnskaber

Som anført tidligere fylder jernbanerelaterede servicefaciliteter for en lang række aktører særdeles lidt i deres portefølje af aktiviteter. Ofte kun ganske få procent af den samlede omsætning.

Den eneste grund til at en shipping-/havnevirksomhed tilbyder eksempelvis banegodshåndtering er, at man har maskiner, udstyr og mandskab i forvejen med henblik på at betjene skibene. Et særskilt regnskab for maskineriet og mandskabet giver absolut ingen mening.

Ud over de enorme praktiske problemer, som kravet medfører, står vi uforstående over for nødvendigheden, idet et særskilt regnskab ikke har nogen praktisk gavnlig funktion. Tværtimod er det en unødigt omkostning.

Vi stiller os desuden tvivlende over for legaliteten, idet heller ikke § 9 om de særskilte regnskaber er en minimumsimplementering. Både kravet og ordlyden er udvidet i forhold til direktivet. Vi henviser til vort oprindelige høringssvar, afsnit d).

Vi mener direktivets artikel 13. stk. 3, der siger ”For alle de servicefaciliteter, der er nævnt i bilag II, punkt 2, skal operatøren og organet eller virksomheden have særskilte regnskaber, herunder særskilte balancer og driftsregnskaber”, henviser til at operatøren af servicefaciliteten skal have et særskilt regnskab fra det organ eller den virksomhed, som ”som også er aktiv og har en dominerende stilling på de nationale jernbanetransportmarkeder.” Det betyder ikke, at operatøren skal have et særskilt regnskab fra andre aktiviteter, som det fremgår af udkastet til bekendtgørelse.

Det kan ikke være meningen, at operatøren skal have et regnskab for servicefaciliteten, som er adskilt fra resten af virksomheden, hvis operatøren ikke er jernbanevirksomhed, for det omtaler §13, stk. 3 ikke.

Vi finder yderligere støtte til vores tolkning i direktivets præambel nr. 26.

Vi vil derfor opfordre ministeriet til at slette § 9 i bekendtgørelsesudkastet og i stedet indsætte kravet om de særskilte regnskaber i §10 i overensstemmelse med direktivet.

Andet

For at undgå misforståelse mellem direktivets definitioner af ”infrastrukturforvalter” og ”operatør af servicefacilitet” bør direktivets begreber benyttes konsistent. Disse blandes desværre sammen i udkastets ”forvalter af servicefacilitet”, hvilket bør rettes. Dette gælder ikke vores eget forslag til ny § 2 i bekendtgørelsen, hvor denne sondring er gennemført qua den direkte ordlyd fra direktivet.

I § 14, stk. 1 i udkastet anføres det, brugere til enhver tid kan indgive klager over en operatørs takster. Dette er efter vores opfattelse alt for åbent i forhold til, hvornår en klage over takster skal indgives. Ordene ”til enhver tid” bør udgå af bestemmelsen.

Sammenfattende vil vi endnu en gang kraftigt opfordre ministeriet til at revidere bekendtgørelsesudkastet i overensstemmelse med ovenstående.

Vi står naturligvis til rådighed, hvis der måtte være spørgsmål.

Med venlig hilsen

DI Transport



Danske Shipping- og Havnevirksomheder



Danske Havne



Dansk Banegods

