II

(Retsakter hvis offentliggørelse ikke er obligatorisk)

KOMMISSIONEN

KOMMISSIONENS UDTALELSE

af 6. november 1986

stilet til kongeriget Spaniens regering vedrørende et forslag til rammelov om landtransport

(86/537/EØF)

I henhold til artikel 1 i Rådets beslutning af 21. marts 1962 om indførelse af en fremgangsmåde til forudgående undersøgelse og forhandling om visse administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser, som medlemsstaterne påtænker at udstede på transportområdet [1], ændret ved beslutning 73/402/EØF [2], har den spanske regering ved skrivelse af 11. marts 1986 fra sin faste repræsentation ved De europæiske Fællesskaber fremsendt Kommissionen et forslag til rammelov om landtransport.

Den faste repræsentations skrivelse er kommet Kommissionen i hænde den 24. marts 1986 og er — i overensstemmelse med artikel 1 i ovenfor nævnte beslutning — også blevet tilstillet de andre medlemsstater.

Efter opfordring fra Kommissionen er der den 17. og 18. april i Bruxelles blevet afholdt et orienterende møde med den spanske regering. Kommissionen har ikke fundet det hensigtsmæssigt at forhandle med samtlige medlemsstater om de pågældende retsbestemmelser.

I henhold til artikel 2, stk. 1, i Rådets beslutning har Kommissionen formuleret følgende udtalelse:

1. Kommissionen har taget den rammelov om landtransport til efterretning, som den har fået forelagt af den spanske regering med henblik på en nærmere undersøgelse heraf samt påfølgende forhandling.

2. I forbindelse med Kommissionens undersøgelse af lovforslaget har den — i henhold til bestemmelserne i beslutningen af 21. marts 1962 — ønsket at begrænse sig til aspekter, der vil kunne være i modstrid med Fællesskabets indsats til gennemførelse af den fælles transportpolitik med hjemmel i traktaten om oprettelse af Det europæiske Fælleskab. Det er på den baggrund, at denne udtalelse skal ses, især med hensyn til, hvilke virkninger de påtænkte rammebestemmelser vil kunne få for den internationale transport inden for EF. Kommissionen har kun beskæftiget sig med de nationale aspekter af lovforslaget, for så vidt som de berører gennemførelsen af traktatens bestemmelser eller af andre fællesskabsbestemmelser.

   Kommissionens undersøgelse af lovforslaget har således ikke omfattet bestemmelser vedrørende:

   — personbefordring i byområder eller mellem byer, der udføres ved hjælp af bybane, bus, sporvogn, trolleybus eller tovbane,

   — koncession på og drift af private jernbanelinjer,

   — aktiviteter i forbindelse med og til supplering af de vigtigste transportforbindelser.

3. Kommissionen påskønner den spanske regerings initiativ med henblik på at tilrettelægge og drive et fælles transportsystem, der imødekommer offentlighedens behov og som gøres så effektivt og billigt som muligt, bl. a. ved at der gøres en indsats for at harmonisere konkurrenceforholdene for de forskellige transportformer og -virksomheder, samtidig med, at man sikrer brugerne en vis valgfrihed (artikel 3, 4 og 5).

   Den noterer med tilfredshed, at serviceydelserne og aktiviteterne på transportområdet tilrettelægges ud fra markedsøkonomiske overvejelser, idet de offentlige myndigheder er forpligtet til at øge produktiviteten og udnytte de forhåndenværende ressourcer bedst muligt (artikel 12).

[1] EFT nr. 23 af 3. 4. 1962, s. 720/62.
[2] EFT nr. L 347 af 17. 12. 1973, s. 48.

Den må konstatere, at lovforslaget åbner mulighed for, at der — af økonomiske og samfundsmæssige grunde — undtagelsesvis kan indføres takstmæssige foranstaltninger til fordel for særlige virksomheder (artikel 19, stk. 4) og en forpligtelse til offentlige serviceydelser samt til nedsættelse af takster og indførelse af rabatordninger (artikel 20). Kommissionen gør opmærksom på, at sådanne takstmæssige støtteforanstaltninger kræver en forhåndsgodkendelse fra Kommissionens side i henhold til artikel 70, stk. 4, i EKSF-traktaten og artikel 80, stk. 2, i EØF-traktaten, og at muligheden for at påbyde visse offentlige serviceydelser på området for transport ad jernbane, landevej og indre vandveje er nærmere omhandlet i Rådets forordning (EØF) nr. 1191/69 (1).

Sluttelig har Kommissionen noteret sig de erklæringer, der er blevet fremsat af repræsentanterne for den spanske regering under ovennævnte orienterende møde, gående ud på, at de i artikel 26 omhandlede foranstaltninger kun vil blive gennemført i ganske særlige undtagelsestilfælde (krig eller naturkatastrofe) og at de ikke tager sigte på en enerådig fordeling af godstransporten på de forskellige transportformer, hvilket ville være i modstrid med traktatens mål, som skitseret af Kommissionen i dens hvidbog om gennemførelsen af det interne marked. Kommissionen anmoder derfor den spanske regering om nærmere at angive, i hvilke tilfælde disse foranstaltninger vil finde anvendelse.

4. Bestemmelserne om transport ad landevej giver anledning til følgende bemærkninger:

4.1. *Adgang til erhvervet*

Kommissionen konstaterer, at der i lovforslaget fastlægges visse rammer for bestemmelserne vedrørende adgangen til erhvervet i forbindelse med godstransport og personbefordring ad landevej, i overensstemmelse med de generelle fællesskabsretlige bestemmelser på dette område.

Dog overlades det i henhold til artikel 43, stk. 1, til administrationen at fastsætte yderligere gennemførelsesbestemmelser, bl.a. med hensyn til fastlæggelsen af de ved transporterhvervet beskæftigedes faglige kvalifikationer og den praktiske forvaltning af disse bestemmelser. Den spanske regering bør drage omsorg for, at også disse gennemførelsesbestemmelser forhåndsgodkendes af Kommissionen.

Desuden anmoder Kommissionen om, at formuleringen af lovforslagets artikel 42, stk. 1, litra a), vedrørende nationalitetskrav ændres, således at der udtrykkeligt sikres ligebehandling af statsborgere fra andre medlemsstater, i henhold til traktatens bestemmelser om fri etableringsret.

Endelig gør Kommissionen den spanske regering opmærksom på, at den »første overgangsbestemmelse«, der er anført på side 144 i lovforslaget, og som vedrører de erhvervsmæssige kvalifikationer, er i modstrid med bestemmelserne i Rådets direktiv 74/561/EØF (2) og 74/562/EØF (3), ændret ved direktiv 85/578/EØF (4), og 85/579/EØF (5). I medfør af disse bestemmelser og Spaniens og Portugals tiltrædelsesakt finder EF-bestemmelserne om adgang til erhvervet anvendelse fra selve tiltrædelsesdatoen, og det er derfor ikke muligt at fritage de personer, der får adgang til erhvervet efter denne dato, for aflæggelse af bevis for de fornødne erhvervsmæssige kvalifikationer.

4.2. *Andre bestemmelser, der er fælles for godstransport og personbefordring ad landevej*

Det i artikel 48, stk. 1, litra a), indeholdt nationalitetskrav giver anledning til samme bemærkning som den, der er fremsat under punkt 4.1 vedrørende artikel 42, stk. 1, litra a).

Kommissionen konstaterer, at de tilladelser, der giver ihændehaveren ret til at udføre transport ad landevej, i henhold til de i artikel 53 fastsatte betingelser vil kunne overføres til tredjemand. Kommissionen gør den spanske regering opmærksom på, at de tilladelser, der omhandles i Rådets direktiv 65/269/EØF (6), senest ændret ved direktiv 85/505/EØF (7), i Rådets forordning (EØF) nr. 3164/76 (8), senest ændret ved forordning (EØF) nr. 3243/85 (9), i Rådets forordning (EØF) nr. 516/72 (10) og i Rådets forordning (EØF) nr. 517/72 (11), er persontilknyttede og ikke i noget tilfælde kan overføres til tredjemand. Kommissionen anmoder den spanske regering om at ændre forslaget, således et det bliver i overensstemmelse med fællesskabsretten.

Kommissionen har noteret sig de erklæringer, som repræsentanterne for den spanske regering har fremsat på overennævnte orienterende møde, i henhold til hvilke:

— det første punktum i artikel 112, stk. 1, litra a), bør læses således:

»a) den nævnte transport er generelt tilladt i medfør af bestemmelserne i de internationale traktater, som Spanien har tiltrådt, eller i medfør af særlige nationalretlige bestemmelser.«

Kommissionen bemærker desangående, at i henhold til den spanske delegations erklæringer tager nævnte litra a) sigte på internationale transporter, der er fritaget fra ethvert krav om tilladelse;

(1) EFT nr. L 156 af 28. 6. 1969, s. 1.

(2) EFT nr. L 308 af 19. 11. 1974, s. 18.
(3) EFT nr. L 308 af 19. 11. 1974, s. 23.
(4) EFT nr. L 372 af 31. 12. 1985, s. 34.
(5) EFT nr. L 372 af 31. 12. 1985, s. 35.
(6) EFT nr. 88 af 24. 5. 1965, s. 1469/65.
(7) EFT nr. L 309 af 21. 11. 1985, s. 27.
(8) EFT nr. L 357 af 29. 12. 1976, s. 1.
(9) EFT nr. L 309 af 21. 11. 1985, s. 1.
(10) EFT nr. L 67 af 20. 3. 1972, s. 13.
(11) EFT nr. L 67 af 20. 3. 1972, s. 19.

— ordet »spanske« vil blive strøget i artikel 112, stk. 1, litra b), eftersom det er i modstrid med fællesskabsretten.

Kommissionen finder det nødvendigt at undersøge, at som følge af Domstolens dom af 22. maj 1985 i sagen 13/83 [1] er Rådet inden for en rimelig tidsfrist forpligtet til at gennemføre den fri udveksling af tjenesteydelser inden for internationale transporter samt fastsætte de betingelser, under hvilke transportvirksomhederne har adgang til at udføre interne transporter i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende. De nødvendige forudsætninger for den fri udveksling af tjenesteydelser omfatter også fjernelsen af alle begrænsninger med hensyn til serviceydernes nationalitet og transportvirksomhedens hjemsted. Kommissionen foreslår den spanske regering at udfærdige loven på en sådan måde, at de beslutninger, Rådet skal træffe vedrørende godstransport og personbefordring, ikke støder på yderligere vanskeligheder. Med henblik herpå bør der i teksten til artikel 112, stk. 3, indføjes et forbehold for så vidt angår de foranstaltninger, Rådet senere træffer.

4.3. *Særlige bestemmelser for godstransport ad landevej*

Den definition af transport for egen regning, der forekommer i artikel 104, adskiller sig en smule fra den tilsvarende definition under punkt 11 i bilag I til Rådets første direktiv af 23. juli 1962 [2], senest ændret ved direktiv 83/572/EØF [3]. For at undgå enhver uklarhed med hensyn til trafikken mellem de enkelte EF-lande foretrækker Kommissionen, at definitionen i artikel 104 helt svarer til den definition af transport for egen regning, som er anført i det første direktiv.

For så vidt angår artikel 112, stk. 2, gør Kommissionen den spanske regering opmærksom på, at denne bestemmelse ikke er til hinder for en korrekt gennemførelse i Spanien af de fællesskabsbestemmelser, hvorved visse godstransporter ad landevej mellem medlemsstaterne fritages for enhver ordning vedrørende tilladelser og/eller kontingenter, i henhold til ovennævnte første direktiv.

Kommissionen konstaterer, at der i lovforslaget ikke er medtaget de fællesskabsbestemmelser om kombineret transport, som er omhandlet i Rådets direktiv 75/130/EØF [4], ændret ved direktiv 79/5/EØF [5], 82/3/EØF [6] og 82/603/EØF [7], især definitionen af kombineret transport ad jernbane/landevej og fritagelsen af denne transport for enhver ordning vedrørende kontingenter og tilladelser. Kommissionen anser det for ønskværdigt, om der på dette punkt i loven indføjes en udtrykkelig henvisning til fællesskabsretten.

4.4. *Særlige bestemmelser for personbefordring ad landevej*

Bestemmelserne i kapitel V og VI vedrørende international personbefordring finder både anvendelse på personbefordring mellem EF-lande og mellem EF-lande og tredjelande. Med hensyn til personbefordringen mellem de enkelte EF-lande gør Kommissionen den spanske regering opmærksom på, at den er forpligtet til at sørge for en korrekt gennemførelse af Rådets forordning nr. 117/66/EØF [8], (EØF) nr. 516/72 og (EØF) nr. 517/72.

Kommissionen fastslår, at de tre kategorier af tjenesteydelser, der defineres i lovforslagets artikel 109, svarer godt til de tilsvarende definitioner i de ovennævnte forordninger; kapitel VI omhandler derimod en anden kategori kaldet »turistmæssige tjenesteydelser«, som der ikke er taget højde for i fællesskabsretten, men som eventuelt kan overlappe den ene eller den anden af de tre ovennævnte kategorier. Disse »turistmæssige tjenestydelser« er underlagt en kontrolordning, der afviger fra fællesskabsbestemmelserne, og de kan derfor give stødet til, at der opstår forskellige situationer, der er uforenelige med fællesskabsretten. Kommissionen anmoder den spanske regering om på nye at overveje, om det nu også er hensigtsmæssigt at opretholde denne kategori i forbindelse med personbefordring ad landevej.

De i artikel 111 omhandlede fremgangsmåder og kriterier for etableringen af en regelmæssig service er ikke helt i overensstemmelse med de tilsvarende bestemmelser i forordning (EØF) nr. 517/72. Derfor opfordres den spanske regering til i stedet at gengive de i nævnte forordning anførte bestemmelser.

For at undgå enhver uklarhed anmoder Kommissionen altså om at der med hensyn til personbefordring ad landevej mellem EF-medlemsstaterne i lovforlaget udtrykkeligt henvises til fællesskabsretten i forbindelse med de nævnte definitioner og fremgangsmåder.

5. Bestemmelserne i lovforslagets afsnit VI om transport ad jernbane, der specielt drejer sig om de spanske statsbaner (»Red Nacional de los Ferrocariles Espanoles«) (RENFE), giver anledning til følgende bemærkninger:

5.1. Kommissionen kan godkende:

i) statens anerkendelse af RENFE i dens egenskab af juridisk person, der er uafhængig af staten (artikel 181), og af dens selvstændighed på det forretningsmæssige område (artikel 182, stk. 3).

ii) fastlæggelsen af grundlæggende retningslinjer for RENFE's virksomhed, af dens målsætning og af statens finansielle støtte til RENFE inden for rammerne af de med staten indgåede flerårige aftaler (artikel 183);

[1] EFT nr. C 144 af 13. 6. 1985, s. 4.
[2] EFT nr. 70 af 6. 8. 1962, s. 2005/62.
[3] EFT nr. L 332 af 28. 11. 1983, s. 33.
[4] EFT nr. L 48 af 22. 2. 1975, s. 31.
[5] EFT nr. L 5 af 9. 1. 1979, s. 33.
[6] EFT nr. L 5 af 9. 1. 1982, s. 12.
[7] EFT nr. L 247 af 22. 8. 1982, s. 6.
[8] EFT nr. 147 af 9. 8. 1966, s. 2688/66.

iii) RENFE's forpligtelse til at drive jernbanevirksomhed på en økonomisk forsvarlig måde;

iv) ydelse af statstilskud til RENFE som godtgørelse for dens forpligtelse till at opretholde et offentligt servicenet, samt til normalisering af regnskaberne og dækning af driftsunderskuddet.

5.2. Idet Kommissionen konstaterer, at ovennævnte bestemmelser peger i samme retning som den fælles transportpolitik, minder den dog om, at den spanske regering skal overholde fællesskabsbestemmelserne på dette område, bl.a. Rådets forordning (EØF) nr. 1191/69 (1), (EØF) nr. 1192/69 (2), (EØF) nr. 1107/70 (3), ændret ved forordning (EØF) nr. 1473/75 (4) og (EØF) nr. 1658/82 (5), tillige med Rådets beslutning 75/327/EØF (6), når den udarbejder lovens gennemførelsesbestemmelser, herunder de mere generelle driftsbetingelser, de med staten indgåede flerårige aftaler samt finanslovene; for at undgå enhver uklarhed vil det være ønskeligt, om der i lovforslaget medtages en udtrykkelig henvisning til fællesskabsretten.

5.3. Kommissionen konstaterer, at selv om bestemmelserne i artikel 189 om prisdannelsen på tansportområdet giver RENFE »den størst mulige selvstændighed på det forvaltningsmæssige område«, pålægges RENFE dog visse begrænsninger, som fastsættes af statsadministrationen, og RENFE er forpligtet til at respektere de fremgangsmåder for takstgodkendelse, der er omhandlet i lovforslagets artikel 18 og 19, og som også gælder for andre virksomheder inden for den offentlige transportsektor. I det omfang, hvor disse bestemmelser finder anvendelse på international godstransport og personbefordring ad jernbane, er de ikke i overensstemmelse med Rådets beslutning 82/529/EØF (7) og 83/418/EØF (8). Formuleringen af artikel 18, 19 og 189 bør ændres, således at der tages hensyn til nævnte fællesskabsbestemmelser. For at undgå enhver uklarhed vil det være ønskeligt med en udtrykkelig henvisning til fællesskabsretten.

5.4. Endelig fastslår Kommissionen, at de i artikel 193 omhandlede forskellige former for tilsyn med og kontrol af RENFE's aktiviteter bør være af en sådan art, at der videst muligt undgås en indblanding i den daglige drift, idet de bør være begrænset til »opfølgende« kontrolbesøg.

6. Kommissionen konstaterer, at det lovforslag, som den har fået forelagt, vedrører retningslinjerne for den nationale politik for landtransportens vedkommende, og at rækkevidden heraf kun vil kunne vurderes til bunds, såfremt Kommissionen også får kendskab til de deraf følgende gennemførelsesbestemmelser. Derfor anmoder den den spanske regering om i god tid at meddele den nævnte gennemførelsesforanstaltninger i henhold til den fremgangsmåde til forudgående undersøgelse og forhandling, der er blevet indført ved Rådets beslutning af 21. marts 1962.

7. Kommissionen underretter de andre medlemsstater om denne udtalelse.

Udfærdiget i Bruxelles, den 6. november 1986.

På Kommissionens vegne

Stanley CLINTON DAVIS

Medlem af Kommissionen

(1) EFT nr. L 156 af 28. 6. 1969, s. 1.
(2) EFT nr. L 156 af 28. 6. 1969, s. 8.
(3) EFT nr. L 130 af 15. 6. 1970, s. 1.
(4) EFT nr. L 152 af 12. 6. 1975, s. 1.
(5) EFT nr. L 184 af 29. 6. 1982, s. 1.
(6) EFT nr. L 152 af 12. 6. 1975, s. 3.
(7) EFT nr. L 234 af 9. 8. 1982, s. 5.
(8) EFT nr. L 237 af 26. 8. 1983, s. 32.