

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 OSLO

Saksbeh.: P.C. Konterud

Oslo, 20. januar 2014

HØRINGSSVAR – YRKESTRANSPORTLOVA - HÅNDHEVING AV BRUDD PÅ EØS-REGELVERKET VED TILDELING AV TJENESTEKONSESJONSKONTRAKTER

Innledning

Kollektivtrafikkforeningen (Norsk Forening for Kollektivtrafikk), er interesseorganisasjon for administrasjonsselskaper og fylker som forvalter den subsidierte kollektivtrafikken i Norge. Kollektivtrafikkforeningen er en pådriver for profesjonell, effektiv og kundevennlig kollektivtrafikk, og erfaringsutveksling, læring og samordnet utvikling er en viktig del av foreningens virke. Målet er å skape en mer enhetlig praksis, felles veiledere og normer for utvikling av bransjen, og få flere og mer fornøyde kunder.

Alle fylker er representert som medlemmer i Kollektivtrafikkforeningen. Foreningen har gjennom mange år utarbeidet statistikker over kollektivtransportmarkedet, og har til en hver tid oppdatert oversikt over alle busskontrakter i bransjen. Kollektivtrafikkforeningen finner det derfor naturlig å avggi en høringsuttalelse i denne aktuelle saken.

Behov for sanksjonsmuligheter

På den ene siden har vi forståelse for at samferdselsdepartementet ønsker å sikre seg sanksjonsmuligheter for overtredelser av EØS-regelverket utført av forvaltningsorganer staten ikke har direkte styringsrett ovenfor. På den annen side er dette nå et utdøende problem, etter hvert som tilnærmet alle trafikkområder har blitt eller er i ferd med å bli konkurranseutsatt iht. Lov om offentlige anskaffelser.

Erfaringen viser at det har forekommet brudd i forhold til kontraktinngåelser tidligere. Disse bruddene må til en viss grad tilskrives usikkerhet og svak kompetanse på dette fagområdet i tiden like etter at EØS-regelverket ble implementert i Norsk rett. Dernest tok det naturlig nok tid før alle fylker tok inn over seg de fulle konsekvensene av regelverket, og/eller at det tok tid før fylkene posisjonsmessig var i stand til å forsere de nød-

Kollektivtrafikkforeningen,
c/o Ruter AS, Dronningens gt 40, Postboks 1030 Sentrum, 0104 Oslo.
Telefon: 918 20 510/480 25 930. E-post: post@kollektivtrafikk.no

vendige prosesser for å justere/etablere nødvendige organisasjoner/fagmiljøer for å ivareta ansvaret. Vår oppfatning er at alle fylker nå har etablert tilstrekkelig forståelse for gjeldende rammebetingelser. Det norske kollektivtrafikkmarkedet er nå vel organisert og har målsettinger for å etterleve EØS-regelverket på en god måte.

Kontraktsmessige prinsipper

Det er hovedsakelig to forskjellige kontraktprinsipper som er gjeldende i kollektivtransportbransjen. Det ene er operatørkontrakter som utlyses etter anbudskonkurranser i tråd med Lov om offentlige anskaffelser. Senere års utvikling viser at det fra medlemsbedriftens side blir alt mer vanlig å inngå tjenestekontrakter, også kalt bruttokontrakter, etter slike anbudskonkurranser.

Det andre er tjenestekonsesjonskontrakter. Forskjellen ligger kort fortalt i hvilken praktisk og organisatorisk ansvarsdeling det ligger i kontrakten, herunder bl.a. hvilke godtgjørelsesprinsipper som er lagt til grunn. Tjenestekonsesjonskontrakter kan inngås enten etter en anbudskonkurranse, eller etter forhandlinger med en eller flere potensielle operatører.

Vi finner grunn til å presisere at det fortsatt er fullt tillatt med tjenestekonsesjonskontrakter i bussmarkedet. Dette oppfylles ved at en av to forutsetninger er til stede:

- a) Forhåndskunngjort anbudskonkurranse, eller
- b) Direkte forhandlinger for kontrakter som har mindre omfang enn gitte grenser, og at kontraktsintensjonen bekjentgjøres innen kontrakt blir inngått.

Videre må vi få fremheve at det fortsatt er lov å benytte tjenestekonsesjonskontrakter i større oppdrag. Det gjelder hvis kontraktene er av eldre dato og ennå ikke utløpt på tid, eller for kortsiktige avtaleforhold i f.eks. påvente av at det skal være mulige å gjennomføre konkurranse- og oppstartsprosesser.

Den foreslåtte lovbestemmelsen omfatter, etter hva vi har forstått, kun sanksjonsmuligheter i forhold til ulovlige tjenestekonsesjonskontrakter. Videre oppfatter vi at det tidligere er gitt «amnesti» ovenfor oppdragsgivere som har iverksatt tiltak for å avvike eventuelt ulovlige kontrakter, i praksis ved å gjennomføre konkurranseprosesser om nye avtaleforhold.

Kontraktsmessige status

Historisk sett har de fleste kontrakter om bussvirksomhet vært basert på tjenestekonsesjonskontrakter som ble forhandlet og tildelt lokale eller regionale operatører over det ganske land. Denne situasjonen endret seg betydelig gjennom siste 10 år, og i særdeleshet gjennom de siste 5 år.

Kollektivtrafikkforeningen holder fortløpende oversikt over alle busskontrakter som er basert på offentlige tilskudd, samt for pågående og forestående konkurranseprosesser. Over halvparten av landets fylker har hittil konkurranseutsatt all sin bussvirksomhet iht. Lov om offentlige anskaffelser. Selv om det pr. i dag er 9 fylker som har gjenværende tjenestekonsesjonskontrakter i større eller mindre omfang, er det ikke ensbetydende med at dette er ulovlige kontrakter. En rekke av kontraktene har så små produksjonsstørrelser og/eller økonomiske verdier at de faller inn under unntaksreglene i EØS-forskriftens kap. 5.3 – 5.4.

Kollektivtrafikkforeningen,

c/o Ruter AS, Dronningens gt 40, Postboks 1030 Sentrum, 0104 Oslo.

Telefon: 918 20 510/480 25 930. E-post: post@kollektivtrafikk.no

For større kontrakter kommer det an på tidspunkt de er inngått, og med hvilke betingelser de er inngått i forhold til løpetid, forlengelsesmuligheter, godtgjørelsesprinsipper, ansvarsfordeling osv., samt omfanget av evt. kontraktendringer under kontraktens løpetid. Både eldre kontrakter, eller nyere kontrakter som er inngått/fornytt i senere tid med begrenset varighet iht. artikkel 5.5 i EØS-forskriften, kan være fullt lovlige.

Flere fylker har allerede gjennomført eller har pågående nye konkurranseprosesser som skal erstatte de tidligere tjenestekonsesjonskontrakter. Minst tre fylker skal ha eliminert sine tjenestekonsesjonskontrakter i sin helhet, og to av fylkene skal ha eliminert de kontraktene som har produksjonsstørrelser og/eller verdi som faller utenfor unntaksreglene senest innen utløpet av året 2016. Ytterligere tre fylker har utalt ambisjoner om anbudsprosesser som vil oppløse tjenestekonsesjonskontraktene fullt ut senest gjennom året 2017.

Forholdet til annen kollektivtrafikk

Foruten fylkeskommunenes kollektivvirksomheter, vil de statlige etatene innen jernbanesektoren og Statens Vegvesen med sine fergekontakter være omfattet av det nye lovforslaget. Uten at vi sitter inne med noen detaljert oversikt om de løpende fergekontraktene, så er Kollektivtrafikkforeningen kjent med at de fleste fergesamband allerede har vært konkurranseutsatt iht. Lov om offentlige anskaffelser gjennom lang tid. En eventuell overtredelse av konsesjonsregelverket i disse sektorene vil sannsynlig vis være avledet av uklare føringer eller krav som regjeringen selv har ansvar for å forvalte.

Jernbanesektoren og vegvesenet er statlige forvaltningsnivåer, og det er staten selv som utøver styringsretten i forhold til disse virksomhetene. Intensjonen bak lovforslaget faller således bort i forhold til disse virksomhetene. Det er staten selv som må bære ansvaret for eventuelle brudd i disse sektorene.

Sanksjonsmidler

Det er grunn til å tro at de styrende myndigheter har en oppfatning av at ulovlige kontrakter er avledet av økonomiske motiver. Dette er ikke i samsvar med bransjens oppfatning. Senere års resultater viser at konkurranseutsatte kontrakter ofte oppnår lavere priser enn tradisjonelle kontrakter, eller drift med høyere kvalitet og regularitet for tilnærmet samme kostnad. Dette underbygger oppfatningen om at historiske tjenestekonsesjonskontakter har fått henge med som følge av at den administrative eller politiske organiseringen ikke har vært tilstrekkelig klar i enkelte områder.

Om det skal innføres sanksjonsmuligheter, er Kollektivtrafikkforeningen den oppfatning at lovgiver og departementet bør arbeide videre med et framlegg som gir muligheter for avkortning og/eller terminering av ulovlig inngåtte kontrakter. Det er dette sanksjonsmидdelet som vil ha størst preventiv virkning. Oppdragsgiverne vil være eksponert for bl.a. merkostnader, erstatningsrisiko og negativt omdømme som vil følge av en termineringssituasjon. Operatørene vil oppfatte en betydelig risiko ved å innlate seg i ulovlig inngåtte kontrakter. Dette vil naturlig nok medføre at operatørene vil ha vegring for å gå inn på avtaleforhold som ikke er bragt i stand på lovlig måte.

Uroen for prisøkning ved å benytte terminering som mulig sanksjon, kan virke overvurdert i høringa. Kollektivtrafikkforeningen er innforstått med at det kan være ressurskrevende for en oppdragsgiver å bli stilt ovenfor

Kollektivtrafikkforeningen,

c/o Ruter AS, Dronningens gt 40, Postboks 1030 Sentrum, 0104 Oslo.

Telefon: 918 20 510/480 25 930. E-post: post@kollektivtrafikk.no

et termineringskrav. Trussel om terminering vil imidlertid være så sterk at partene selv vil avkorte avtaleperioden og løse saken uten pålegg fra myndighetenes side blir nødvendig.

Tilråding

Kollektivtrafikkforeningen har liten tro på at sanksjonsmuligheter har liten nytteeffekt i seg selv. For bussbransjen sin del er det i tilfelle et utdøende problem, som vil være eliminert av seg selv innen kort tid. For øvrige virksomheter som faller inn under lovforslaget, har staten selv styringsrett og må bære eventuelle konsekvenser. Det blir i tilfelle nødvendig å etablere et uavhengig forvaltningsorgan for ivareta oppfølging av nettopp statens virksomheter, og dette synes overdrevet. Risikoen for brudd, og de økonomiske eller juridiske konsekvensene av et eventuelt brudd, vurderes av oss å være marginalt forhold til vårt lands EØS-forpliktelser. Dette bør i tilfelle staten være i stand til å håndtere fra sak til sak, uten at det krever noen lovforankring i Yrkestransportloven.

Vi har ikke tro på at straffereaksjoner i form av et lovbruddsgebyr fremstår som noen praktisk straffereaksjon. En gebyrreaksjon, uansett størrelse, har ingen samfunnsmessig verdi i seg selv. Etter det foreningen kjenner til, så er uansett er alle kontrakter som kunne falle under en slik straffereaksjon pr. i dag inngått for så lang tid tilbake at gebyr uansett ikke kan pålegges iht. 6. ledd i den nye lovbestemmelsen.

I tilfelle lovgiver skulle ønske å fastsette et lovverk for å etablere straffereaksjoner mot ulovlige inngåtte kontrakter, må det fokuseres på termineringsmuligheter og operatørens medansvar som sanksjonsmulighet.

Vi håper våre innspill medtas i en konstruktiv vurdering, og ønsker Dem lykke til med videre saksbehandling av lovforslaget.

Med hilsen
Kollektivtrafikkforeningen



Olov Grøtting
Daglig leder