



VSS ALJ

05 1111 - 24
072.1 / EU

Det kongelige Samferdselsdepartementet

Deres ref.

Vår ref / Saksbehandler
05/6227-3 N02 &13
Juned Akhtar / tlf. 23 06 43 24Dato:
27.01.2006**HØRINGSSVAR - EU KOMMISJONENS FORSLAG TIL FORORDNING OM KOLLEKTIVTRANSPORT MED JERNBANE OG PÅ VEL. SERVICEKRAV OG TILDELING AV KONTRAKTER FOR OFFENTLIG TRAFIKKBETJENING - EU'S ARBEID**

Fagforbundet viser til departementets brev vedrørende ovennevnte høring.

Fagforbundet krever at forslaget til forordning avvises, og advarer sterkt mot et system som ensidig fokuserer på konkurranseutsetting basert på laveste pris fremfor kvalitet. Kommisjonens åpenbare politiske målsetting er å gi globale aktører markedsadgang, og viser liten interesse til å forbedre offentlige persontransporttjenester.

Forslaget har intet vern mot sosial dumping og kutt i lønns- og arbeidsvilkår, og Fagforbundet kan ikke akseptere at Kommisjonen gjennom sitt forslag nekter å gi ansatte i kollektivtrafikken samme rettigheter som ansatte i andre selskaper ved skifte av eier/operatør.

På to områder inneholder det nye forslaget grunnleggende endringer:

1. I lys av Altmark Trans-dommen i EF-domstolen i 2003 anerkjennes nå for første gang prinsippet om valgfrihet for offentlige myndigheter når det gjelder organiseringen av kollektivtransport. Når en ser nærmere på detaljene, blir imidlertid dette prinsippet undergravd i Kommisjonens forslag gjennom ytterst restriktive definisjoner. I realiteten eksisterer knapt nok friheten til å velge å organisere offentlig kommunikasjon "internt" gjennom en direkte tildeling, og hele ånden i Altmark Trans-dommen blir ignorert.
2. Kvalitetsmessige og samfunnsmessige kriterier, som var grunnleggende elementer i det første forslaget (og endog ble forbedret i det andre forslaget etter at Europaparlamentets vedtak ble tatt i betraktning), er nå blitt strøket i sin helhet. Disse kriteriene var et logisk krav for å oppfylle Kommisjonens erklærte mål om høy kvalitet i offentlige transporttjenester. Kommisjonen har åpenbart endret fokus for sine politiske mål til fordel for konkurranse som er basert på laveste pris framfor konkurranse basert på kvalitet. Følgelig har dette forslaget intet vern mot kutt i lønninger og sosial dumping.

Følgende prinsipper må etter Fagforbundets oppfatning legges til grunn for offentlige persontransporttjenester:

- Offentlige persontransporttjenester er tjenester av allmenn interesse som må tilby fullstendig dekning av innbyggernes forflytningsbehov.
- Offentlig passasjertransport spiller en viktig rolle for et bærekraftig miljø og er et viktig instrument i kampen mot forurensning og trafikk-kork for mennesker i byområder.
- Det bør oppmuntres til å benytte kollektive transportmidler, som et alternativ til privatbiler.
- Når vi vet at bruken av private transportmidler fortsatt er i økning, vil bedre kvalitet i offentlig persontransport være den aller beste måten å stimulere til omlegging av transportvanene.
- Det er bred enighet om at godt kvalifisert personale med god opplæring og med gode arbeidsforhold bidrar sterkt til kvalitet i de offentlige transporttjenestene som leveres.
- Prisbasert konkurranse undergraver kvaliteten. Når konkurranseregler anvendes, må de baseres på et visst minimum av kvalitetsstandarder, herunder standarder for pålitelighet, trygghet, renhold, sikkerhet, investeringer og vedlikehold, samt høy standard ved ansettelse og opplæring av personale.
- EU-traktaten fremhever konkret viktigheten av tjenester av allmenn økonomisk interesse og forplikter EU og Medlemsstatene til å oppfylle sine forpliktelser i denne henseende (Artikkel 16). Offentlig persontransport er en slik tjeneste av allmenn interesse. Traktaten betrakter også offentlig persontransport som en konkret tjeneste der forpliktelsen til offentlige tjenester kan gjøres gjeldende og det kan gis kompensasjon uten å anvende EUs generell konkurranselovgivning. (Artikkel 73).
- Nasjonale, regionale og lokale offentlige myndigheter vet best hvordan de skal organisere offentlig transport i sitt område. De må stå fritt med hensyn til hvordan de organiserer kollektivtransporten. Obligatorisk konkurranseutsetting (compulsory tendering) er en politisk beslutning som de kompetente myndigheter fritt kan ta hvis de ønsker det. Fagforbundet vil sterkt hevde at dette ikke bør bindes opp som lovpålegg.
- Offentlig persontransport må være underlagt demokratisk beslutning og kontroll.
- Når de ansatte utsettes for skifte av arbeidsgiver/operatør på grunn av anbudskonkurranse, må lønn, pensjon, faglige kollektivavtaler og arbeidsforhold for øvrig være beskyttet.

Evaluering av det nye forslaget

1. Kommisjonen ønsker å forbedre kvaliteten på offentlig persontransport, men stryker likevel kvalitetskriterier og sosiale kriterier under henvisning til "nærhetsprinsippet" ("subsidiarity").

Det første forslaget inneholdt en liste med kvalitetskriterier som offentlige myndigheter kunne kreve oppfylt av selskaper som var med i anbudsprosessen. Etter første behandling i Europaparlamentet, som vedtok flere sosiale kvalitetskriterier, utvidet Kommisjonen lista til i tillegg å omfatte de sosiale kvalitetskriterier som Europaparlamentet hadde vedtatt i sin avstemning. Disse sosiale kvalitetskriteriene omfattet personalets kvalifikasjoner, HMS for personalet, samt respekt for de kollektivavtaler som gjaldt for området der tjenesten tilbys.

Ved å ta inn en utvidet liste med en minstestandard for sosiale og kvalitetsmessige kriterier, fulgte Kommisjonen en logisk kurs mot sitt erklærte mål om å forbedre kvaliteten på offentlig persontransport. Offentlige myndigheter fikk en helt klar indikasjon på hvilke kriterier som skulle tas i betraktning når de tildelte kontrakter.

Kommisjonen fulgte også en logisk kurs mot sitt erklærte mål om juridisk visshet. En positiv men ikke uttømmende liste over kvalitetskriterier ville klart indikere overfor offentlige myndigheter og private foretak hva som kunne kreves når anbudsinvitasjonen ble utlyst.

I Kommisjonen tredje og siste forslag er nå hele denne lista med kvalitetskriterier og sosiale kriterier strøket. Kommisjonen rettferdiggjør dette med et argument om at dette utgjør et felt der "nærhetsprinsippet" gjelder ("subsidiarity"), derfor har offentlige myndigheter kompetanse til å anvende disse eller ikke etter eget for godtbeholdende.

Kommisjonen vil gjerne bruke argumentet om "nærhet" når det gjelder de ansattes sosiale rettigheter og kvalitetsmessige og sosiale kriterier for passasjerene. Når det gjelder interessen som multinasjonale selskaper har av å komme inn på nye markeder på europeisk nivå, og derfor kreve konkurranse om offentlige tjenester levert av offentlige myndigheter, aksepteres ikke lenger argumentet om "nærhetsprinsippet". Dette til tross for at EF-domstolen har bekreftet at det er juridisk akseptabelt at offentlige myndigheter yter offentlige kollektivtransporttjenester direkte, uten anbud, i henhold til bestemmelsene i Europatraktaten.

Forslaget som nå foreligger, viser klart at Kommisjonen – stikk i strid med alle erklæringer – ikke er interessert i å forbedre offentlige passasjertransporttjenester. Den er kun interessert i å gi globale aktører markedsadgang.

Lønnsdumping og sosial dumping er allerede en realitet i offentlig persontransport i Europa. Ved å stryke lista med kvalitetskriterier, kapitulere Europakommisjonen, om den ikke endog gir problemet bedre grobunn.

Kvalitetskriterier og sosiale kriterier som ble vedtatt av Europaparlamentet må settes inn igjen, og disse sosiale kriteriene må gjøres obligatoriske når offentlige passasjertransporttjenester legges ut på anbud.

2. Forordningen gir ikke ansatte i kollektivtrafikken samme rettigheter som ansatte i andre selskaper når det skjer et eier-/operatørskifte.

Artikkel 4 (7) slår fast at den kompetente myndighet **kan** kreve at den valgte operatør gir allerede ansatte de rettigheter de ville hatt dersom det hadde skjedd en overføring i den betydning ordet gis i Direktiv 2001/23/EC (beskyttelse av de ansattes rettigheter ved overføring av foretak, selskaper eller deler).

Det er positivt at det her åpnes for muligheten til å beskytte ansatte som berøres av operatørskifte, men som ikke faller inn under Direktiv 2001/23/EC. Dette er for eksempel tilfelle med anbud på kun en rute.

Imidlertid nekter Kommisjonen å gjøre beskyttelsen av de ansatte **obligatorisk** når operatøren skifter på grunn av anbudskonkurranse. I så henseende overser kommisjonen Europaparlamentet, som stemte for obligatorisk vern om de ansatte.

Direktiv 2001/23/EC utgjør en **forpliktelse** for alle foretak og selskaper. Det kan ikke aksepteres at sikring av arbeidstakernes rettigheter bare gjøres obligatorisk når et selskap kjøper opp et annet eller deler av dette (overføring av foretak etc.), mens det ikke er obligatorisk når skifte av operatør skjer på grunn av en anbudsprosess som endog kan være påtvunget offentlige myndigheter gjennom en EU-forordning. I tilfeller der vilkår og betingelser i Direktiv 2001/23/EC ikke er oppfylt, kan arbeidstakerne ende opp i en svært sårbar situasjon uten lovbeskyttelse som følge av en ekstern beslutning de ikke har noen kontroll over.

Det er ikke ukjent at nye operatører ansetter nytt personale på dårligere lønns- og arbeidsbetingelser, selv om de opprettholder lønn og arbeidsvilkår for de overførte arbeidstakerne. Med andre ord står private operatører i en stilling hvor de kan komme med et attraktivt tilbud i anbudskonkurransen basert på prognoser om framtidige besparelser i personalkostnadene, noe de oppnår gjennom å splitte arbeidsstokken i et A og B lag.

Fagforbundet krever at når de ansatte utsettes for skifte av arbeidsgiver/operatør på grunn av anbudskonkurranse, må lønn, pensjon, faglige kollektivavtaler og arbeidsforhold for øvrig være beskyttet.

3. Offentlige myndigheter har ikke valgfrihet når det gjelder å organisere kollektivtrafikken.

Artikkel 5 (2) slår fast at en kompetent lokal myndighet kan beslutte å yte kollektivtransporttjenester selv eller tildele en intern operatør kontrakt på offentlige tjenester direkte.

Artikkel 5 (6) slår fast at en kompetent myndighet kan beslutte å tildele kontrakt på offentlige tjenester direkte når disse gjelder regional- eller langdistansetransport med jernbane.

Ved første blick ser det da ut som kompetente myndigheter har valgfrihet.

Definisjon av lokale myndigheter

Bare lokale myndigheter har rett til å organisere offentlig passasjertransport selv eller med interne operatører. Lokale myndigheter er definert som enhver myndighet som ikke er en nasjonal myndighet.

Dette innebærer blant annet at all lokal persontransport på jernbane i Norge må ut på anbud da det er Samferdselsdepartementet som står som kjøper av tjenestene. Forordningen vil betinge en oppsplitting av det norske jernbanenettet i lokal og fjern/regionaltrafikk og ignorerer behovet for et integrert nettverks-konsept for passasjertransport med jernbane. Forslaget diskriminerer mindre stater som har valgt å organisere persontransport på jernbane på nasjonalt plan.

Forslaget ville tvinge offentlige myndigheter og/eller jernbaneoperatører til å dele opp et komplekst jernbanenettverk. Som følge av dette vil kvaliteten på tjenesten for passasjerene snarere forverres enn forbedres.

Begrensningen til kun lokale myndigheter må strykes til fordel for prinsippet om nasjonal nærhet (subsidiaritet).

Definisjon av intern operatør

Definisjonen av en intern operatør som kan tildeles kontrakt for offentlige tjenester direkte av myndighetene uten anbud, er så restriktiv at denne muligheten i praksis vil kunne være svært begrenset. Dette betyr at myndighetenes valgfrihet ikke er en realitet.

Definisjon av regional trafikk eller fjerntrafikk (artikkel 2m)

Det er en tilsynelatende avgjørende forskjell mellom engelsk og dansk tekst på dette punktet i forslaget til forordning.

Den danske teksten lyder: *Trafikktjening der ikke udelukkende opfylder transportbehovet inden for et byområde eller en by eller mellom et byområde og forstæderne.* (vår understreking)

Den engelske teksten lyder: *.. means a transport service which does not cater to the transport needs of an urban center or conurbation or connect a conurbation with its suburbs.* (vår understreking)

Fagforbundet kan ikke oppfatte den engelske teksten på annen måte enn at alle tog som tar med passasjerer mellom forsteder og byer eller bymessig bebyggelse ikke er regional/fjerntrafikk. Inter-city tog i Norge kan ut fra dette ikke kalles regional eller fjerntrafikk. Vi gjør også oppmerksom på at det er slik denne definisjonen tolkes ellers i Europa.

Fagforbundet mener igjen at kompetente myndigheter må stilles fritt til å bestemme hvem de direkte vil tildele kontrakter på offentlig persontransport. Nærhetsprinsippet må gjelde i organiseringen av kollektivtransporten. Fagforbundet krever mulighet for direkte tildeling etter Artikkel 5 (6) for alle jernbanetjenester uten unntak

4. Det nye forslaget skaper ikke større juridisk visshet i forhold til eksisterende lovgivning

Generell offentlig innkjøpslovgivning har prioritet

Generell offentlig innkjøpslovgivning har fremdeles prioritet framfor denne spesifikke forordningen om offentlig passasjertransport. Alle offentlige myndigheter må først sjekke om den generelle lovgivningen om offentlige innkjøp gjelder, før de organiserer sin kollektivtransport i henhold til vilkår og betingelser i de spesifikke forordningene.

Skillelinjene mellom kontrakter om offentlige tjenester i henhold til Kommisjonens forslag og tjenestekonsesjoner og konkrete kontrakter i henhold til den generelle lovgivningen om offentlige innkjøp har alltid vært og er kompliserte og gjenstand for fortolkninger. Når det tas i betraktning hvilken stor økonomisk risiko operatøren og de lokale myndigheter løper, er det uakseptabelt med såpass stor juridisk uvisshet.

Kommisjonen ser ut til å ha neglisjert anledningen til å skape juridisk visshet ved å knesette ECJ Altmark-dommen fullt ut – det vil si en klargjøring av vilkårene i 69/1191 slik at de tillater direkte tildeling av kontrakter for offentlig passasjertransport etter klare regler for offentlige subsidier, slik at en unngår å bryte regler for statlig støtte.

Videre respekterte ikke Europakommisjonen standpunktet til Europaparlamentet, som klart vedtok at all offentlig passasjertransport skulle være dekket av den spesifikke lovgivningen.

De fire Altmark-kriteriene blir sett bort fra

Altmark Trans-dommen som ble avsagt av EF-domstolen, slår klart fast at kompensasjon for forpliktelser innen offentlige tjenester ikke utgjør statsstøtte når denne gis i samsvar med fire kriterier definert av Domstolen, og kan ytes til enhver operatør (intern eller ekstern) uten at det kreves noen anbudsprosess.

I tillegget til det nye forslaget setter Kommisjonen opp et system for beregning av kompensasjon uten anbud. Dette systemet er en ny oppfinnelse fra Kommisjonens side, og ser fullstendig bort fra det systemet som ble bestemt av EF-domstolen. I dommen uttalte EF-domstolen klart at det tillatte kompensasjonsbeløpet skulle beregnes på grunnlag av kostnadene til et typisk vellykket eller "veldrevet" selskap. Domstolens system respekterer realitetene i det å drive offentlig passasjertransport av høy kvalitet. Kommisjonens system, som går ut fra "markedsforholdene", er ikke praktisk gjennomførbart og skaper igjen flere problemer enn det løser - ved å oppmuntre til konkurransepregede kostnadskutt i et kappløp mot bunnen.

Ingen lovbeskyttelse av eksisterende kontrakter

Artikkel 8 har bestemmelser om en overgangsperiode der først 50 % og til slutt 100 % av kontrakter for offentlige tjenester må tildeles etter denne forordningen. I praksis vil det si at det ikke finnes noen garanti for eksisterende kontrakter. Bare kontrakter som ble gitt etter en "prosess med rettferdig anbudskonkurranse" kan nyte godt av slik juridisk visshet. Forordningen kan etter Fagforbundets syn ikke anvendes mot eksisterende kontrakter. Det bør gis overgangsbestemmelser som lar eksisterende kontrakter løpe til utløpet av sin kontraktsperiode.

Avsluttende bemerkninger

Slik Fagforbundet ser det, bidrar ikke dette tredje forslaget til Forordning om offentlige passasjertransporttjenester med jernbane og veitransport med noen positiv nytteverdi for passasjerer eller for arbeidstakere. Forslaget er ensidig basert på politiske og ideologiske prinsipper om å åpne opp lokal kollektivtransport for markedet.


Denne Forordningen behøves ikke i forhold til økonomisk kompensasjon for forpliktelser i offentlige tjenester. Altmark Trans-dommen fra EF-domstolen har allerede skapt juridisk visshet i dette spørsmålet. Faktisk ville det være tilstrekkelig med en Meddelelse (Communication) fra Kommisjonen.

Derimot foreskriver Kommisjonens tredje utkastforslag noen tilleggsvilkår og restriksjoner som overser den grunnleggende avgjørelsen fra EF-domstolen. Dessuten er det nå unødvendig med en ny forordning hva angår "eksklusive rettigheter", etter EF-domstolens avgjørelse. Det foreligger juridiske sakkyndiguttalelser på at eksklusive rettigheter kan gis for forpliktelser innen offentlige tjenester uten at det er nødvendig med lovgivning på europeisk nivå.


Det nye forslaget bidrar verken til å skape juridisk visshet eller til noen bedring av kvaliteten på offentlig passasjertransport, og respekterer ikke det faktum at offentlig passasjertransport er en tjeneste av allmenn interesse. Offentlige myndigheter under demokratisk kontroll vet best hvordan kollektivtransporten skal organiseres. Kommisjonens tilnærming tar ikke hensyn til

hvordan offentlige passasjertransporttjenester kan reintegreres i offentlig sektor om nødvendig i framtida, når de først er overlevert til privat sektor. Altfor ofte fører nedlegging av det offentlige transportforetaket til betydelig tap av ferdigheter og kompetanse, samt til dårlig gjennomtenkte beslutninger om planlegging av kollektivtrafikken i lokalsamfunnet. Det kan ikke aksepteres at privatiseringen av offentlig passasjertransport ikke skal kunne omgjøres.

Med hilsen
FAGFORBUNDET
Seksjon samferdsel og teknisk



Stein Guldbrandsen
Seksjonsleder



Tonje Thorbjørnsen
Avdelingsleder

Vedlegg:
Kopi: