



Transportbedriftenes
Landsforening

www.transport.no

SAMFERDSELSDEPARTEMENTET	
AVD./SEK.: VSS	S.BEH.: ALJ
02 FEB. 2006	
S NR: 05/1111-34	
ARKIVKODE: 02.1/EU	AVSKREVET:

Boks 8010 Dep
0030 OSLO

Oslo 27. januar 2006

HØRINGSUTTALELSE TIL EU-KOMMISSJONENS FORSLAG TIL FORORDNING OM KOLLEKTIVTRANSPORT MED JERNBANE OG PÅ VEI-KOM(2005)319 FINAL

1. Innledning.

Transportbedriftenes Landsforening har mottatt departementets henvendelse av 08.11.2005 om høring i forbindelse med Kommisjonen ovennevnte forslag. TL gir herved sine kommentarer, idet vi stort sett har begrenset oss til de forhold som gjelder kollektivtrafikken på vei.

2. Generelt om kommisjonens forslag.

TL finner det svært viktig at det kommer ny EU-lovgivning om kollektivtrafikken, dens organisering, kontraktsformene og retningslinjene for kompensasjon. Den nåværende lovgivning i form av den foreldede forordning 1191/69 er ute av takt med den utvikling som er skjedd ved at man blant annet har fått kollektivselskaper som opererer internasjonalt. I enkeltlandene har bruk av anbud i ulik grad grepet om seg. Man har fått detaljerte regelverk om offentlige anskaffelser, og man har fått EU-domstolens tvingende retningslinjer i form av de såkalte Altmark-kriteriene.

Det har allerede vært fremlagt to forslag før det foreliggende - (COM 2000/7 og 2002/107). Begge disse ble imidlertid avvist under den politiske behandling i EU. Det forslag som nå er fremlagt tar en del hensyn til de innvendinger som kom mot de to første forslagene, blant annet om kommunale og regionale forvaltningers adgang til å unnta egen trafikk fra konkurranse.

Vi finner det nye forslag på mange måter dårligere enn de to foregående. Det bærer preg av en uheldig kompromisstankegang mellom konkurranse og regulering. Som vi vil peke på i det følgende er det også mange uklarheter og ufullstendige regler. På enkelte punkter er det også konflikt mellom forslaget og allerede eksisterende lovgivning. Det er nok riktig som departementet anfører at det nye forslaget på mange måter er enklere enn de foregående, men dette har også skapt unødvendige uklarheter.

Vi er videre i sterk tvil om det er riktig å fastsette tvingende regler for de kontraktsformer som enkeltlandene skal anvende for nasjonal kollektivtrafikk. Man kommer langt på vei i konflikt med nærhetsprinsippet, et forhold som også ble påpekt under behandlingen av de to første forslag.

Etter vår oppfatning ville det være riktigere å la landene selv fastsette og praktisere de kontraktsformer man finner hensiktsmessig for nasjonal kollektivtrafikk. Det er en selvsagt forutsetning for dette at når det skjer konkurranseutsetting, må man følge de konkurranseregler som gjelder i EU/EØS.

Det bør være tilstrekkelig at den kommende forordning fastslår hvilke rettigheter og plikter som skal tillegges oppdragsgivere og transportører, hvorledes de enkelte typer av kontrakter skal utformes, hvorledes kompensasjonen for pålagte forpliktelser skal beregnes og hvorledes slik kompensasjon skal avgrenses mot ordinære tilskudd.

Vi vil også peke på en annen begrunnelse Kommisjonen har for sitt forslag om felles regler for kontraktsforholdene: Det er den viktige plass "tjenesteytelser av allmenn økonomisk interesse" har i EUs velferdsmodell. Vi finner denne begrunnelse svært tvilsom i forhold til innenlands kollektivtrafikk, idet det blant annet i COM(2004)374 (White Paper on Services of General Interest) er presisert at de enkelte medlemsland selv kan bestemme hvilke tjenester som skal være av allmenn økonomisk interesse, hvilket omfang de skal ha og hvorledes de skal organiseres og betales.

Vi ber departementet ta med disse synspunkter i sin uttalelse, idet TL finner det av stor viktighet at norske politiske myndigheter og transportbedrifter får en rimelig grad av frihet til selv å velge hvorledes kollektivtrafikken skal organiseres internt i Norge.

I det følgende vil vi imidlertid holde oss til forslaget slik det er fremlagt og kommentere de enkelte elementer på det grunnlag. Vi vil ikke uttale oss om forhold som er spesifikke for skinnegående transport. Vi er for øvrig enig med departementet i at man i norsk transportrett bør skille mellom rutetransport på sjøen og på land, siden de to transportformene i EU-retten er underlagt helt forskjellige lovregler.

3. Forslaget og dets enkelte elementer.

Om forordningens anvendelsesområde vil vi påpeke at både nasjonal og internasjonal rutetransport på vei skal omfattes. Internasjonal busstransport i rute er imidlertid regulert av forordning 684/92, med endringer i 11/98. Disse forordninger forutsetter konsesjonsordninger. Vi kan ikke se at det er mulig å regulere internasjonale bussruter etter den foreliggende forordning. For internasjonale ruter blir det vanskelig å tenke seg at man kan få til anbudskonkurranser med oppdragsgivere fra to eller flere land.

Vi har ikke innvendinger mot en standard kontraktstid på åtte år for busstransport, med mulighet til inntil fire års forlengelse i visse tilfelle. Vi går ut fra at forlengelsesmuligheten vil bli en praktisk realitet, spesielt av hensyn til en økonomisk korrekt utskiftningstakt for bussmateriellet.

Når det gjelder de *kontraktformer* som skal anvendes, oppfatter vi forordningsforslaget slik at man som hovedregel skal bruke *tenestekontrakter*, slik disse er definert i den forsyningsforskrift som kommer i løpet av 2006, og som er basert på direktiv 2004/17. For kommuner og fylkeskommuner skal eventuelt den generelle anskaffelsesforskrift basert på direktiv 2004/18 anvendes, dersom det blir slik at disse forvaltningsorganer flyttes varig over fra forsyningsforskriften.

Det er viktig å merke seg at forordningsforslaget utelukkende anvender begrepet *tenestekontrakt*, mens *tenestekonsesjon* er blitt helt borte. Vi går derfor ut fra at alle kontrakter skal behandles som tenestekontrakter, uansett om de er brutto- eller nettokontrakter. I den sammenheng nevnes at 2004/18 ikke lenger gjelder for tenestekonsesjoner, mens det i 2004/17 (forsyningsdirektivet) bare er tatt inn en definisjon av hva en tenestekonsesjon er, men ikke noe om denne form skal anvendes.

Vår oppfatning om at tenestekontrakt må bli den eneste kontraktsform når det benyttes konkurranseutsetting støttes av forordningsforslagets art. 4.4, som beskriver ulike grader av fordeling av trafikkinntektene.

Når det gjelder *unntakene* fra den generelle kontraktsform vil vi peke på et meget viktig unntak som ikke klart fremgår av forordningsforslaget. Det gjelder rutetrafikk der det er fri markedsadgang, for eksempel som for våre ekspressbussruter over fylkesgrensene, eller for det meste av bussrutetrafikken i Storbritannia. Det tidligere utkast til forordning hadde meget rigide regler for adgangen til å videreføre ruter uten offentlige tilskudd/godtgjørelse – og TL ser positivt på at disse reglene ikke lenger er tatt med.

I sitt høringsbrev har departementet oversett dette unntak. Den nåværende forsyningsforskrift sier under § 6 (1) at "offentlige busstransporttjenester anses ikke som en virksomhet som definert i § 4 bokstav c dersom andre foretak har adgang til å yte slike tjenester på samme vilkår som oppdragsgiver, enten i sin alminnelighet eller i et bestemt geografisk område". I det direktiv som skal gjelde fra januar 2006 (2004/17) videreføres dette prinsipp. idet "This Directive shall not apply to entities providing bus transport services which were excluded from the scope of Directive 93/38/EEC pursuant to Article 2(4) thereof".

De refererte regler viser at der det er fri markedsadgang uten behovsprøving skal direktivets konkurranseregler ikke gjelde.

Vi vil også henlede oppmerksomheten på en "Explanatory note" fra EU-kommisjonen av 17.1.06 om "Utilities Directive – Definition of Exclusive or Special Rights". Der går det med all ønskelig tydelighet frem at når det er fri markedsadgang i rutetrafikken skal forsyningsdirektivet ikke benyttes.

Departementet bør gå inn for at retten til å konkurrere på grunnlag av fri markedsadgang kommer langt tydeligere frem i forordningen enn i forslaget, der man jo må gå tilbake til både direktiv 93/38 og 2004/17 for å forstå hva som menes.

Det er også viktig at departementet søker å få inn en form for "lisensordning" for de transportbedrifter som skal drive i det frie marked. I Norge. I dag brukes det jo ruteløyver for ekspressbussrutene, også der det ikke er behovsprøving. I forordningsforslaget finnes det ikke et ord om hvilken form for "kontrakt" eller "lisens"

slike bedrifter skal ha. Dette er en klar mangel ved forslaget. Blant annet må jo de "generelle regler", nevnt i forslagets art. 4.3 ha en forankring i et kontraktsforhold.

"Lokale kompetente myndigheter" kan etter forordningsforslagets art. 5, 2 beslutte selv å ivareta den offentlige trafikkbetjening eller inngå kontrakt om offentlig trafikkbetjening med en intern operatør ved underhåndsavtale.

Man må merke seg at "lokal kompetent myndighet" etter definisjonen i art. 2 (c) er en myndighet hvis geografiske kompetanseområde ikke dekker hele medlemsstaten. Dette må i praksis bety at både enkeltkommuner, samarbeidende kommuner og fylkeskommuner har rett til å unnta trafikkelskaper de eier eller kontrollerer fra plikten til å bruke regelverket for offentlige anskaffelser. Således vil Oslo kommune og AS Oslo Sporveier være unntatt, men det samme vil også gjelde fylkeskommuner som direkte eller indirekte eier trafikkelskaper. I for eksempel Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal vil fylkeskommunene kunne bestemme å ikke anvende anbud for de selskaper de kontrollerer.

Saksbehandlingen hittil i EU viser tydelig at unntaket tar direkte sikte på å anvendes av bykommuner av hensyn til integrasjonen mellom kollektivtrafikk og annen kommunal politikk i byområder. Det er ingen grunn til at fylkeskommunene skal ha tilsvarende unntaksmulighet, og vi foreslår derfor at Departementet går inn for å innskrenke unntaksretten.

Vi går ut fra at det vil være slik at kommuner som har valgt å drive kollektivtrafikk i egen regi fortsatt skal være underlagt de generelle regler for kompensasjon som stammer fra Altmark-saken. Vi finner det videre av helt vesentlig og prinsipiell betydning at kommunale kollektivselskaper som nyter godt av unntaket ikke har adgang til å konkurrere om trafikk i andre områder. Dette må også gjelde mellom EU/EØS-landene, slik at ikke selskaper i ett land/område som lever i en konkurransebeskyttet situasjon kan legge inn anbud på trafikk i et annet land.

Når det gjelder unntak fra konkurranseplikten for kontrakter som er på under 1 million EUR pr. år - eller er på under 300 000 km. - er vi enig i at det bør være terskelverdier. De to grenser som er satt er imidlertid temmelig høye, og vil blant annet kunne føre til at store deler av skolebarnttransporten vil falle utenfor konkurranseregimet. Dertil er terskelverdien på ca. 8 mill kroner mer enn dobbelt så høy som den terskelverdi som vi finner i den nye forsyningsforskriften (3.85 mill kroner). Denne konflikt mellom to regelverk må etter vår mening unngås.

4. Andre forhold.

I den avsluttende del av departementets høringsbrev stilles det en del spørsmål til høringsinstansene. Nedenfor finnes TLs kommentarer til de punkter som anses aktuelle for rutebiltrafikk. Noen spørsmål er allerede besvart under de foregående avsnitt.

Generelle regler:

I forordningsforslaget, spesielt i art. 2 og 4 defineres og anvendes begrepet "generelle regler". Dette begrep fantes ikke i de to foregående forordningsforslag,

mens det ligner litt på de generelle krav om transportplikt, takstsystem m.v. som finnes i forordning 1191/69.

Vi oppfatter forslaget om bruk av generelle regler som et praktisk alternativ til "public service requirements" for den enkelte kontrakt. I så måte vil de "generelle regler" minne om de standardvilkår for rutetransport som finnes i vår egen "Forskrift om yrkestransport innenlands med motorvogn eller fartøy", kap. II.

Den beskrivelse som gis i forordningsforslaget av generelle regler og hvorledes de skal anvendes finner vi imidlertid lite presis, og vi vil peke på følgende.

- ✓ Det sies ikke klart noe sted om "generelle regler", eventuelt med noe ulik utforming skal gjelde for alle typer av kontrakter, dvs. både konkurransebaserte kontrakter, kontrakter/lisenser for rutedrift der det er fri markedsadgang og for trafikk som et offentlig organ selv utfører. Det bør slås klart fast hvilken trafikk "generelle regler" skal gjelde for, og vi mener det vil være riktig at de skal gjelde for alle typer av rutetrafikk med buss.
- ✓ De "generelle regler" skal i henhold til art. 4.1. definere hvilken forsyningsplikt operatøren skal oppfylle. Det ville vært en fordel om begrepet "forsyningsplikt" ble spesifisert i noen grad. Skal det inneholde transportplikt, ruteplikt, plikt til å bruke godkjent takstregulativ, plikt til å følge fastlagt trase med angitte stoppesteder etc.? Slike parametre skal jo brukes til beregning av kompensasjonen for de forpliktelser som inngår i "public service requirements".
- ✓ Vi vil gå ut fra at også økonomisk selv bærende trafikk som foregår med fri markedsadgang (ekspresbussruter) må oppfylle både generelle regler og eventuelt særskilt definerte forpliktelser. I så fall vil de i henhold til forordningsforslaget ha rett til kompensasjon for dette. I Norge er det imidlertid slik at ekspresbussruter ikke forutsettes å motta noen form for godtgjørelse fra det offentlige. Dette tilsynelatende dilemma må få en tilfredsstillende avklaring.

Plikt til offentliggjøring:

Vi ser ingen spesielle problemer med plikten til offentliggjøring av rapporter. Derimot er bestemmelsen om kunngjøring av intensjon om kjøp av transporttjenester ett år i forveien i strid med reglene i forsyningsforskriften. Dette må åpenbart rettes.

Regler om kompensasjon:

Disse regler er inntatt i eget bilag. Vi tror ikke at det vil skape større vansker å etterleve disse regler, som vi jo i hovedtrekk kjenner fra norske transportforvaltning. Vi savner imidlertid en bestemmelse som fantes i tilsvarende bilag til det foregående forslag COM(2002)107. Det gjelder bestemmelsen om at "reglene (for kompensasjon) gjelder ikke for unntak fra noen eller alle økonomiske virkninger av punktavgifter på drivstoff".

En slik bestemmelse er svært ønskelig, idet den vil ta vekk uklarheten om reduksjon av drivstoffavgifter skal oppfattes som kompensasjon, evt. tilskudd. Departementet er sikkert kjent med at mange EU-land praktiserer redusert drivstoffavgift for bussrutetrafikk, uten at dette oppfattes som tilskudd. Ved å ta inn nevnte bestemmelse vil man unngå slike tilfelle som ESA-saken om redusert drivstoffavgift til ekspresbussene som var oppe for noen år siden.

Behovet for endringer i norsk regelverk.

I høringsbrevet forutsetter departementet at det vil bli behov for endringer i vårt norske regelverk om kollektivtrafikk, men nevner samtidig at man vil "vurdere å benytte tilgjengelige muligheter for påvirkning med sikte på å redusere behovet for endringer i norsk regelverk".

TL kan ikke være enig i den siste vurdering. Tvert imot mener vi at det er et sterkt behov for en fornyelse av regelverket. Vi kan ikke her gå inn på alle de forhold som bør revurderes, men nevner ett enkelt: Det vil ikke lenger være behov for en egen norsk anbudsforskrift, som for øvrig har vist seg lite anvendbar for konkurranseutsetting av kollektivtrafikken. Man bør holde seg til forskriftene om offentlige anskaffelser, sammen med den forordning som forutsetningsvis blir et resultat av det foreliggende forslag.

5. Videre arbeide.

Vi håper departementet vil vurdere våre synspunkter nøye og ta dem med i den videre påvirkning av saksbehandlingen i EU-organene. Forslaget er på langt nær godt nok slik det er lagt frem.

Vi vil i den sammenheng nevne at vi gjennom TLs medlemskap i UITP og IRU er kjent med at disse organisasjoner har synspunkter på forordningsforslaget som på mange vesentlige punkter faller sammen med våre innvendinger. Derfor blir også departementets innsats for å få til nødvendige endringer viktig for et heldig utfall av saksbehandlingen i EU. Om nødvendig vil selvsagt TL stå til tjeneste med å påvirke saken videre gjennom de nevnte organisasjoner.

Vennlig hilsen

TRANSPORTBEDRIFTENES LANDSFORENING

Christian Aubert (s)

Adm. direktør