



## Aust-Agder fylkeskommune

### Saksfremlegg

Dato: 16.01.2006  
Arkivref: 2005/2551-816/2006 / N02

Saksbehandler: Kjell Arild Eidet

| Saksnr.  | Utvalg       | Møtedato  |
|----------|--------------|-----------|
| 5 - 2006 | Fylkestinget | 14.2.2006 |

### EU-kommisjonens forslag til forordning om kollektivtransport - høringsuttalelse

#### 1. Forslag til vedtak

Fylkesrådmannen fremmer slikt forslag til vedtak:

1. Aust-Agder fylkeskommune slutter seg i hovedsak til forlaget fra EU-kommisjonen til forordning om kollektivtransport med jernbane og på vei. Forslaget fastsetter konkurranseutsetting som hovedprinsipp ved kjøp av kollektivtjenester, men gir bl.a. gjennom unntaksbestemmelser nasjonale og lokale myndigheter en viss mulighet for fleksibilitet og valgfrihet.
2. Forordningen kan medføre noe mer bruk av administrative ressurser, men gir også mulighet for effektiviseringsgevinster.
3. De generelle reglene om kontraktinngåelse og reglene om offentlighet som foreslås, synes å være rimelige krav som sikrer en ryddig prosess både for fylkeskommunen og tilbyderne, samt oppfyller kravene om offentlighet i forvaltningen
4. De foreslåtte beløps- og produksjonsgrensene gir fylkeskommunen mulighet for å unnta deler av rutetilbudet fra konkurranseutsetting dersom fylkeskommunen finner dette hensiktsmessig. Overgangsreglene gir mulighet for en gradvis innføring av anbud.
5. For å sikre de ansattes rettigheter er det viktig at fylkeskommunen gis anledning til å bestemme at operatøren som tildeles kontrakt må overta de ansatte fra tidligere operatør på samme måte som ved virksomhetsoverdragelse.
6. En mulighet for å unnta region- og langdistansetog fra konkurranseutsetting gir nasjonale myndigheter valgfrihet til å kunne benytte anbud eller inngå direkte avtaler med en transportør.

### **Komiteehandling:**

Komiteens medlemmer, bestående av Jørgen Dalaker, Fr.P, Ingrid Skårmo, Fr.P, Jostein Tveide, Fr.P., Svein Harberg, H, Inger Juvastøl, H, og Tone Helene Strat, Kr.F, avgir innstilling i samsvar med fylkesrådmannens tilrådning i saken.

.....

Komiteens medlemmer, bestående av Inger Th. Nytræ, AP, Gunnar Skripeland, AP, Anna Hjeltnes, AP, Marit Johanne Aass, SV, Astri Rysstad, SV, og Helga L. Olsbu, SP, fremmer følgende forslag:

- Pkt. 1: Aust-Agder fylkeskommune slutter seg ikke til forslaget fra EU-kommisjonen til forordning av kollektivtransport med jernbane og på vei. Forslaget fastsetter konkurranseutsetting som hovedprinsipp ved kjøp av kollektivtjenester. Dette gir nasjonale og lokale myndigheter en redusert mulighet for fleksibilitet og valgfrihet.
- Pkt. 2: Dersom forordningen blir vedtatt, er det viktig å sikre de ansattes rettigheter ved at fylkeskommunen gis anledning til å bestemme at operatøren som tildeles kontrakt må overta de ansatte fra tidligere operatør på samme måte som ved virksomhetsoverdragelse.

### **Behandling i plenum:**

#### *Votering:*

Ved alternativ votering mellom komiteens flertallsinnstilling og komiteens mindretallsinnstilling, ble flertallsinnstillingen vedtatt med 20 mot 15 stemmer.

***Dermed var fylkesrådmannens tilrådning/komiteens flertallsinnstilling vedtatt.***

## 2. Bakgrunn for saken

EU-kommisjonen la i 2000 fram et forslag til forordning om kollektivtransport og et revidert forslag i 2002. Disse forslagene har ikke fått tilslutning i EU-systemet. EU-kommisjonen har derfor sendt ut et nytt forslag til forordning om kollektivtransport med jernbane og på vei (kollektivtransportforordningen). Forslaget gjelder ikke sjøtransport og lufttransport. Samferdselsdepartementet har sendt ut dette forslaget til høring bl.a. til fylkeskommunene.

Sammenliknet med de tidligere forslag er det foreliggende forslag forenklet ved at inneholder færre alternative tildelingsformer, ikke inneholder detaljerte prosedyreregler og regler om tildelingskriterier. Forslaget er også betydelig mindre omfattende enn tidligere forslag. Forslaget åpner også for større fleksibilitet ved at nasjonale myndigheter får større frihet enn i tidligere forslag. Det foreliggende forslag er også tilpasset utviklingen i rettspraksis ved EU-domstolen. Dette betyr at reglene i forslaget langt på vei vil gjelde selv om forslaget ikke vedtas.

Kollektivtransport er en tjenesteytelse som ikke alltid kan drives på kommersielt grunnlag. Når et fritt marked ikke tilbyr tilstrekkelig offentlig transport kan offentlige myndigheter griper inn med tiltak som sikrer en tilstrekkelig transportstandard. I forhold til EØS-retten kan en slik inngripen forsvares ut fra at kollektivtransport er en tjeneste av allmenn økonomisk betydning. Det følger av praksis, utviklet blant annet av EU-domstolen, at det for slike tjenester gjelder visse unntak fra det generelle kravet i EØS-retten om fri adgang til å yte tjenester. Offentlige myndigheter kan gripe inn i markedet ved å yte offentlig støtte til drift på en strekning og/eller tildele enerett til drift av en strekning mot at operatøren påtar seg plikt til offentlig tjeneste, for eksempel i form av antall avganger, universell utforming mv. Videre kan myndighetene fastsette generelle regler om slike forpliktelser eller direkte ilegge plikt til offentlig tjeneste.

## 3. Forslaget til forordning

### 3.1 Generelt

Nedenfor er gjengitt hovedpunktene i forslaget til forordning. Generelt skal forslaget til forordning sikre effektive transporttjenester gjennom regulert konkurranse. Det vil si at det innføres plikt til konkurranse *om* markedet. Når slik konkurranse er gjennomført er det ikke ytterligere plikt til konkurranse *i* markedet.

Fordi offentlig persontransport ikke alltid er kommersielt drivbart gir forslaget kompetente myndigheter mulighet for å sikre at slike tjenester opprettholdes gjennom tildeling av tilskudd eller enerett, evt. fastsettelse av generelle regler som gjelder for alle operatører.

Forslaget skal både sikre operatørers rettigheter, og klargjøre kompetente myndigheters forpliktelser. Forslaget gir myndighetene frihet til å fastsette transportstandarder, og bygger på prinsippet om at EU ikke skal gripe inn på et område med mindre det er klart at målet oppnås bedre ved felles regler enn på nasjonalt plan (nærhetsprinsippet/ subsidiaritetsprinsippet).

### 3.2. Definisjoner

Forslaget til forordning setter opp rammene for tildeling av kompensasjon (tilskudd) og enerett til operatører innen buss- og banesektoren når operatørene pålegges forpliktelser som de ikke ville påtatt seg med utgangspunkt i egen kommersiell interesse.

Kompensasjon for offentlig transporttjeneste er definert som enhver fordel, herunder økonomisk, som en kompetent myndighet direkte eller indirekte tildeler ved bruk av offentlige midler i den perioden hvor forpliktelsen til offentlig tjeneste gjelder.

En enerett er definert som en rett for operatøren til, som den eneste, å drive nærmere begrenset offentlig persontransport på en bestemt strekning eller rute, på et bestemt streknings- eller rutenett eller i et bestemt geografisk område.

Forpliktelse til offentlig tjeneste er definert som det krav som en kompetent myndighet definerer eller fastsetter for å sikre persontransport som en operatør på kommersielt grunnlag ikke ville påta seg, eller ikke ville påta seg i samme omfang og på samme vilkår uten å motta noen form for motytelse.

Med kompetent myndighet menes bl.a. fylkeskommunene og fylkeskommunale administrasjonsselskaper.

### 3.3 Inngåelse av kontrakter

Utgangspunktet er at kontrakt om forpliktelse til offentlig tjeneste skal inngås etter en åpen og rettferdig anbudskonkurranse, hvor prinsippene om innsyn og ikke-diskriminering ivaretas. Kompetente myndigheter har anledning til å forhandle med noen, eller alle, operatører som har kommet med tilbud med tanke på å fastlegge de nærmere detaljene i behovet for forpliktelsen til offentlig tjeneste.

#### Unntak fra kravet om anbud:

Det er fire unntak fra hovedregelen om bruk av anbud ved inngåelse av kontrakt om forpliktelse til offentlig tjeneste. I disse tilfellene kan myndighetene benytte en prosess med direkte tildeling. Direkte tildeling er definert som en kontrakt som inngås med en bestemt operatør uten noen form for anbudsprosedyre :

- Kompetente myndigheter kan selv tilby offentlig transport, eller inngå kontrakt med en intern operatør uten at det stilles krav om anbud. En intern operatør er en juridisk selvstendig enhet som er underlagt kompetente myndigheters kontroll (for eksempel kan Oslo kommune inngå kontrakt med sitt eget selskap Oslo Sporveier, uten anbud).
- Kompetente myndigheter kan inngå kontrakt om offentlig tjeneste ved direkte tildeling hvis:
  - den årlige verdien av kontrakten anslås å være under 1 million euro (ca 8.1 mill kr.)  
Verdien av tjenesten fastsettes ut fra operatørens samlede inntjening eksklusiv moms. Inntjening omfatter både kompensasjon fra det offentlige og takstinntekter som ikke videregittes til den kompetente myndighet.
  - den årlige produksjon ikke overstiger 300 000 km.
- Kompetente myndigheter har anledning til å benytte direkte kjøp i situasjoner hvor transporttilbudet har opphørt eller står i fare for å opphøre. Dette er en nødbestemmelse som kun gir myndighetene rett til å inngå eller forlenge en kontrakt for den tiden det tar å gjennomføre en anbudskonkurranse i henhold til reglene i forslaget. En kontrakt inngått med hjemmel i denne bestemmelsen kan maksimalt gjelde for ett år.
- Direkte tildeling er også tillatt ved inngåelse av kontrakt om forpliktelse til offentlig tjeneste for regional – og langdistansetransport med jernbane. Regional- eller langdistansetransport er transport som ikke utelukkende oppfyller transportbehovet innen et byområde eller en by, eller mellom et byområde og forstedene.

### 3.4 Innhold i kontrakten

I forslaget til forordning er det ført opp obligatoriske krav til innhold i kontrakter. Disse kravene skal gjelde uansett om krontaktene inngås på grunnlag av anbud eller ved direkte tildeling. For det første skal det være klart definert hvilken plikt til offentlig tjeneste operatøren pålegges, og innenfor hvilket geografisk område den gjelder.

For det andre skal det på forhånd, på en objektiv og gjennomsiktig måte, fastlegges hvilke parametere som skal legges til grunn for beregning av kompensasjonen. Parametrene skal fastlegges slik at hver enkelt kompensasjon ikke kan overstige det beløp som er nødvendig for å dekke nettoomkostningene ved oppfyllelsen av den enkelte forpliktelsen til offentlig tjeneste.

For det tredje skal det fastlegges hvordan omkostningene for å utføre forpliktelsen til offentlig tjeneste skal fordeles. I omkostningene inngår bl.a. personalutgifter, energiforbruk, vedlikehold og reparasjon av rullende materiell, faste utgifter og evt. en rimelig avkastning på egen kapital.

For det fjerde skal det fastlegges hvor stor del av takstinntektene operatøren skal beholde, hvor stor del som skal gis videre til kompetente myndigheter og hvor stor andel som skal deles mellom operatøren og de kompetente myndigheter.

Videre skal kontraktstiden begrenses. Kontraktstiden er maksimalt 8 år for buss, og 15 år for jernbane. Perioden kan forlenges med opp til 50 prosent av kontraktstiden for den opprinnelige kontrakten i tilfelle hvor dette kan begrunnes særlig ut fra behov for nedskrivning av materiell.

Kompetente myndigheter kan bestemme at den operatøren som tildeles kontrakten må overta ansatte fra tidligere operatør på samme måte som om det hadde dreid seg om en virksomhets-overtakelse.

### **3.5 Offentliggjøring**

Kompetent myndighet skal årlig offentliggjøre en detaljert oversikt over alle forpliktelser til offentlig transport som myndigheten er ansvarlig for. Kompetent myndighet vil også bli forpliktet til å offentliggjøre informasjon om intensjonen om tildeling av kontrakt til offentlig tjeneste ett år forut for anbudsinvitasjonen eller den direkte tildelingen av kontrakten.

For å sikre åpenhet og unngå krysssubsidiering er det også krav til separat regnskapsførsel m.m. for hver driftsaktivitet.

### **3.6 Overgangsbestemmelser**

For buss foreslås det at halvparten av alle kontrakter om offentlige tjenester skal oppfylle kravene i forordningen innen 4 år. Forordningen vil gjelde for alle kontrakter innen bussektoren 8 år etter at den trer i kraft. For jernbane gjelder at halvparten av alle kontrakter om offentlige tjenester skal oppfylle kravene i forordningen innen 5 år. Forordningen vil gjelde for alle kontrakter innen jernbanesektoren 10 år etter at den trer i kraft.

## **4. Konsekvenser for Norge**

Hvis forslaget til forordning blir vedtatt, vil dette kreve endring av norske lover og forskrifter. For persontransport på vei vil det bli nødvendig med endringer i yrkestransportloven og forskrift om anbud i lokal rutetransport. For persontransport med jernbane kan det bli aktuelt med endringer i tillatelsesforskriften. Departementet vil evt. komme tilbake til dette på et senere stadium i prosessen.

Forslaget gjelder for alle nivåer av offentlige myndigheter; statlige, fylkeskommunale og kommunale, som har myndighet til å tilrettelegge for offentlig persontransport og inngå kontrakter om offentlig persontransport innen et bestemt geografisk område, samt for ethvert organ som har fått overdratt slik myndighet.

## **5. Fylkesrådmannens merknader**

Samferdselsdepartementet ber om merknader til forslaget. Organer som er kompetente myndigheter i henhold til forslaget blir bedt om å redegjøre for i hvor stor grad anbud benyttes ved tildeling etter dagens system, og hvilke økonomiske og administrative konsekvenser forslaget forventes å få. Samferdselsdepartementet ber videre om at betydningen av beløps- og produksjonsgrensene kommenteres særskilt. Det bes også om særskilte merknader til betydningen av plikten til årlig offentliggjøring av detaljerte rapporter om forpliktelser til offentlig tjeneste, samt plikten til å kunngjøre intensjonen om kjøp av transporttjenester minst ett år i forveien for anbudsutlysningen eller direkte tildeling. Høringsinstansene bør også vurdere

hvordan de ser på oppfyllelsen av kravene hva angår generelle regler og direkte tildeling. Videre bes høringsinstansene vurdere betydningen av å unnta regional- og langdistansetransport med jernbane fra kravet om anbud.

Fylkesrådmannen konstaterer at forslaget til direktiv er betydelig enklere enn tidligere forslag og gir større fleksibilitet for nasjonale myndigheter. Som hovedregel skal åpen og rettferdig anbudskonkurranse legges til grunn ved offentlige kjøp av kollektivtjenester, men med visse unntak. Angående unntak fra anbud når det offentlige eier egne trafikkelskaper, så er dette ikke aktuelt i Aust-Agder. Selv om Nettbuss Sør AS er eid av staten gjennom NSB AS kan denne unntaksregelen ikke komme til anvendelse. Det er fylkeskommunen som kompetent myndighet som kjøper tjenester, ikke staten. Når det gjelder unntaket om at kontrakter under én million euro (tilskudd + inntekter) kan unntas fra anbud, kan deler av ruteproduksjonen i Aust-Agder komme inn under denne bestemmelsen slik rutetilbudet er organisert i dag. Gjeldende avtaler med Risør og Tvedestrand Bilruter, Nettbuss Sør og Setesdal Bilruter er betydelig over én million euro. Også avtalen med Birkeland Busser er litt over denne grensen, mens avtalene med Høvågruta, Frolandsruta og Telemark Bilruter faller under grensen. De to sistnevnte faller også under produksjonsgrensen på 300.000 km. Dersom forslaget blir gjennomført vil sannsynligvis store deler av ruteproduksjonen måtte konkurranseutsettes, men graden vil avhenge hvordan store "anbudspakker" ruteproduksjonen deles opp i. For deler av rutetilbudet vil fylkeskommunen kunne inngå avtaler direkte med en transportør dersom fylkeskommunen finner dette tjenelig.

Når det gjelder forslagene til innhold i kontraktene og kravene til offentliggjøring finner fylkesrådmannen at dette er rimelige krav som sikrer en ryddig prosess både for fylkeskommunen og tilbyderne, og oppfyller kravene om offentlighet i forvaltningen.

Fylkesrådmannen er også tilfreds med at det legges opp til at fylkeskommunen kan bestemme at den operatøren som tildeles kontrakten må overta ansatte fra tidligere operatør på samme måte som ved en virksomhetsovertakelse. Dette er med på å sikre de ansattes rettigheter.

En kontraktstid på inntil 8 år synes å være hensiktsmessig. Mange av dagens anbudsavtaler løper i 5 år som er minimumslengden etter dagens anbudsregler i yrkestransportloven.

I henhold til de foreslåtte overgangsbestemmelsene kan konkurranseutsettingen av bussruter innføres gradvis. Halvparten skal være konkurranseutsatt innen 4 år, mens resten skal være konkurranseutsatt innen 8 år fra forordningen treer i kraft. Selv om det har tatt lang tid å behandle saken i EU, er det nå ventet at forordningen kan bli vedtatt relativt raskt. Dersom forslaget forordningen blir vedtatt må staten foreta tilpasninger av nasjonale lover og regler.

Når det gjelder administrative og økonomiske konsekvenser er det vanskelig å forutsi disse for Aust-Agder fylkeskommune. En anbudsprosess krever sannsynligvis noe større administrative ressurser i fylkeskommunen enn dagens tilskudsregime. Sannsynligvis må fylkeskommune også overta enkelte ansvars- og arbeidsoppgaver fra ruteselskapene. Det er imidlertid ikke gitt at konkurranseutsetting totalt sett vil medføre økt administrativt arbeid. Om bruk av anbud vil medføre at tilskuddsbeløpene blir redusert kan en ikke si noe sikkert om. I en foreløpig rapport om kjøps- og kontraktsformer i lokal rutebiltransport hvor bl.a. effektene av bruk av anbud er analysert, skriver Transportøkonomisk institutt at bruk av anbud har gitt en mer kostnadseffektiv ruteproduksjon og at besparelsene i stor grad er tatt ut i reduserte tilskudd fra fylkeskommunene framfor økt tilbud for de reisende.

Angående forslaget om å kunne unnta region- og langdistansetog fra konkurranseutsetting vil fylkesrådmannen peke på at det var iverksatt en prosess med sikte på å legge regiontogene bl.a. på Sørlandsbanen, ut på anbud. De berørte fylkeskommunene var trukket med i dette arbeidet. Etter regjeringsskiftet i høst er dette arbeidet stanset. En mulighet for å unnta region- og langdistansetog fra konkurranseutsetting gir nasjonale myndigheter valgfrihet til å kunne benytte anbud eller inngå direkte avtaler med en transportør.

## **6. Konklusjon**

Dersom forslaget til forordning blir vedtatt vil reglene for det offentlige kjøp av kollektivtransport bli mer på linje med de generelle reglene for offentlig innkjøp. Konkurransetsetting blir fastlagt som hovedprinsipp, men forslaget gir en viss fleksibilitet og valgmulighet for nasjonale og lokale myndigheter. De øvrige regler som forslaget legger opp til synes å være fornuftige.

Fylkesrådmannen anbefaler derfor fylkestinget å avgi en høringsuttalelse som i hovedsak støtter EU-kommisjonens forslag til forordning om kollektivtransport med jernbane og på vei.