

Høringsnotat – implementering av rådsforordning (EF) nr. 1370/2007 av 23. oktober 2007 om offentlig persontransport med jernbane (kollektivtransportforordninga) og på vei og om oppheving av rådsforordning (EØF) nr. 1191/69 og 1107/70

1. Bakgrunn for endringsforslaget

Dei vedlagte forslaga til endringar i yrkestransportlova og jernbanelova er ei gjennomføring av- og nasjonal tilpassing til *Rådsforordning (EF) nr 1370/2007 om offentlig personbefordring med jernbane og på vei* (kollektivtransportforordninga). Forordninga ligg ved.

Forordninga skal sikre effektive offentlege transporttenester gjennom regulert konkurranse. Det vil seie at det vert innført ei plikt til konkurranse om marknaden. Når slik konkurranse er gjennomført, ligg det ikkje føre ytterlegare plikt til konkurranse i marknaden.

Gjennom EØS-avtalen gjeld desse reglane og i Norge. Ved beslutning i EØS-komiteen nr. 185/2008 av 4. juli 2008, vart EØS-avtalen sitt vedlegg XIII, Transport, endra ved innlemming av Europaparlaments- og Rådsforordning (EF) nr. 1370/2007 om offentlig persontransport med jernbane og på vei, og om oppheving av Rådet sin forordning (EF) nr. 1191/69 og (EF) nr. 1107/70.

Forordninga skal tre i kraft i EØS-området 3. desember 2009.

Etter som gjennomføringa av beslutninga forutset lovendring, er det naudsynt at Stortinget samtykker i EØS-komiteen si beslutning, jfr. Grunnlova § 26 andre ledd. Ein proposisjon om Stortinget sitt samtykke til lovendring er fremja av Utanriksdepartementet, jfr. St.prp. nr. 82 (2007-2008) og Innst.S. nr. 32 (2008-2009). Innstilling vart avgitt 13. november 2008.

2. Nærare om kollektivtransportforordninga

2.1 Formål

Formålet med forordninga er å leggje til rette for gjennomføring av prinsippet om ein open indre marknad i EØS-området. Forordninga tilpassar reglane i transportsektorene til andre område, der det og vert gjeve tilskot eller einerettar til tenester av allmenn økonomisk interesse.

Kollektivtransportforordninga tek sikte på å regulere konkurransen slik at kontrakter om offentlig teneste i kollektivtransport (Public Service Obligations, PSO) blir inngått og gjennomført på ein gjennomsiktig måte.

Forordninga fastset i tråd med dette korleis kompetente styresmakter, innanfor rammene av EØS-retten, kan gripe inn i kollektivtransporten for å sikre levering av tenester av allmenn interesse, som har høgare frekvens, er tryggare, betre og rimelegare, enn det ein kan oppnå gjennom marknadskreftene åleine. Ut frå dette sler forordninga fast på kva måte kompetente styresmakter

kan tildele offentlig støtte (tilskot) og/eller einerettar til operatørar innan buss- og banesektoren i tilknytning til oppfylling av forplikningar til offentlig teneste, jf. artikkel 1.

Dersom kollektivtransport vert utført på kommersielt grunnlag og ikkje på grunnlag av kontrakt om offentlig teneste, vil ikkje reglane i forordninga kome til anvending. For land som har gjennomført fri konkurranse om transporttenester, vil såleis ikkje forordninga kome til anvending. I Norge vil dette gjelde for kommersielle ekspressbussruter, som ikkje er basert på kontrakt om offentlig teneste.

2.2 Samandrag av innhaldet i forordninga

Forordninga gjev reglar om når konkurranseutsetting krevst i artikkel 5, og i artikkel 4 minimumsreglar for kva kontrakt om plikt til offentlig teneste skal inneholde. Vidare er det i artikkel 7 reglar om offentliggjerjing. Krav til innhald i kontrakt og plikt til offentlig teneste og offentliggjerjing av slike kontrakter gjeld og i dei tilfelle der det *ikkje* er plikt til konkurranseutsetjing.

I artikkel 8 er det gitt overgangsreglar i høve til når forslaget skal gjelde fullt ut for alle kontrakter innan sektoren. Forordninga legg til grunn at kompetente styresmakter fastset ønskt transportstandard. Forordninga gjev ikkje detaljerte reglar om prosessen for tildeling av kontrakter.

Når det gjeld tilskot som vert tildelt etter kontrakter som ikkje vert konkurranseutsett, skal tildelinga vere i samsvar med reglane i vedlegget til forordninga, jf. artikkel 6(1). Vedlegget gjev reglar som skal sikre gjennomsiktighet og å unngå at tildeling av tilskot fører til overkompensasjon.

Tildeling av støtte eller einerett skal etter forordninga skje ved inngåing av kontrakt om offentlig teneste. Vilkår om maksimaltakstar kan imidlertid og verte fastsett i generelle reglar (til dømes i vedtak med heimel i lov). EØS-statane kan unnta generelle reglar om maksimumstakstar frå å følgje reglane i forordninga. Dette må ev. notifiserast, jf. artikkel 3.

Hovudregelen etter forordninga er at kontrakt om offentlig tenesteyting skal tildelast etter konkurranseutsetting, jf. artikkel 5 (3).

Unntak frå dette gjeld:

- (1) hvis oppdragsgjevar sjølv eller ein intern operatør driv transporttenesten på den aktuelle strekningen, jf. artikkel 5(2),
- (2) hvis den årlege kontraktsverdien er på under 1 million euro, eller under 2 millionar euro for små og middels store bedrifter, jf. artikkel 5(4),
- (3) der operatøren utfører mindre enn 300 000 kilometer transporttenester årleg, eller under 600 000 kilometer for små og middels store bedrifter, jf. artikkel 5(4)
- (4) i naudsituasjonar, jf. artikkel 5(5), og
- (5) for jernbane, jf. artikkel 5 (2) og artikkel 5(4)-(6).

I nemnde tilfelle kan kompetente styresmakter velgje å tildele kontrakt *direkte* utan konkurranse på førehand. Det er å merke seg at ved berekning av kontraktsverdien reknast òg inn verdien av billettinntektene (jfr. at regelverket gjeld ved bruk av nettokontrakter).

For kontrakter som fell inn under regelverket om offentlege anskaffingar gjeld ikkje reglane i artikkel 5 om korleis kontrakten skal inngåast og artikkel 8 om overgangsreglar. Dei andre reglane i forslaget, for eksempel reglane i artikkel 4 om obligatorisk innhald i kontraktene og reglane i artikkel 7 om offentleggjering, gjeld og for kontrakter som fell inn under regelverket om offentlege anskaffingar.

Minimumsreglar for kva kontrakten skal innehalde følgjer av artikkel 4(1)– 4(4). Det skal definerast klart kva som er innhaldet i forpliktinga til offentleg teneste, og oppdragsgjevar skal på førehand oppgje kva parameter tilskot skal bereknast i høve til, og omfanget av ein einerett. Parametrane må fastsetjast slik at tilskotet ikkje medfører overkompensasjon. Vidare skal det fastleggjast korleis kostnadene til utføring av forplikting til offentleg teneste skal fordelast, og korleis inntektsfordelinga mellom oppdragsgjevar og operatør skal være.

Kontraktstida skal etter artikkel 4(2) vere maksimalt 10 år for buss, og 15 år for jernbane. For jernbane gjeld imidlertid 15 års regelen berre ved konkurranseutsetjing. Utan konkurranseutsetjing er maksimal kontraktslengde 10 år. Perioden kan forlengjast med opp til 50 prosent av tida i tilfelle der operatøren stiller til rådvelde ein vesentlig del av aktiva knytt til utføring av transporten, eller hvis det er berettiga ut frå kostnadene som følgje av særleg perifer geografisk plassering. I tilfelle kor ei ytterligere lengjing av kontrakten kan grunngjevast i nedbetaling av gjeld (amortisering) knytt til infrastruktur eller køyrande/rullande materiell, er dette mogeleg dersom det vert gjort ved ein open konkurranseprosess og Kommisjonen/ESA vert underretta om tildelinga, jf. artikkel 4 nr. 3 og 4.

Oppdragsgjevar kan bestemme i kontrakten at operatørar som vert tildelt kontrakt må ta over tilsette frå tidlegare operatør likeins som ved overdraging av verksemd, jfr. artikkel 4 (5). Forordninga viser og til reguleringar i nasjonal rett når det gjelder dette spørsmålet.

Vidare skal alle kompetente styresmakter kvart år offentleggjere ei detaljert oversikt over alle forpliktingar til offentleg transport som vedkomande styresmakt er ansvarleg for, jf artikkel 7(1). Det vil og bli pålagt å offentleggjere informasjon om intensjonen om tildeling av kontrakt til offentlig teneste eitt år før konkurransesinvitasjonen/ direktetildelinga av kontrakt, jf. artikkel 7(2). Regelen gjeld ikkje for kontrakter som omfattar mindre enn 50 000 vognkilometer årlig, eller kontraktar som vert inngått i naudsituasjonar.

Forordninga har overgangsreglar i artikkel 8. Reglane vil gradvis få full verknad i dei sektorene som er omfatta i løpet av ein 10 års periode. For kontrakter som alt er inngått, er overgangsordningene enno lengre. Som regel kan kontraktene halde fram å gjelde til dei går ut. Forordninga trer først i kraft 2 år etter publisering, dvs. 3. desember 2009.

Støtte gitt i samsvar med forordningen må ikkje notifiserast til ESA, jf. artikkel 9 nr. 1, sml. art 1 nr. 3 i protokoll 3 til avtalen mellom EFTA statane om oppretting av eit Overvåkingsorgan og ein Domstol (ODA-avtalen).

Implementering av forordninga medfører at lov om yrkestransport av 21. juni 2002 nr 45 må endrast på nokre punkt, m.a. der lova i dag gjev tilvising på bruk av konkurranse om kontrakter om kollektivtransport/løyve som eit friviljug alternativ, og ikkje som eit påbod, slik hovudregelen vil vere i høve til kollektivtransportforordninga. Likeins må det gjerast endringar i jernbaneloven 11. juni 1993 nr. 100, for å gje heimel til å ta forordninga inn i ei felles forskrift med heimel i både yrkestransportlova og jernbaneloven.

2.3 Krav om konkurranse

Kollektivtransportforordninga regulerer korleis offentlege styresmakter kan tildele kontrakter om offentlig tenesteyting innan kollektivtransport (tenestekonsesjon). Inngåing av slike kontrakter er etter gjeldande rett ikkje omfatta av lov om offentlege anskaffingar, jfr lov av 16.07.1999 nr 69 og forskrift av 04.07. 2006 nr. 402 (anskaffingsforskrifta) § 1-3 (e). I anskaffingsforskrifta § 4-1 (e) er tenestekonsesjonskontrakt definert som ei tenestekontrakt der vederlaget for tenesten som skal utførast anten berre består av retten til å utnytte tenesten eller i ein slik rett saman med betaling. Omgrepet samsvarar i hovudsak med omgrepet nettokontrakt. Det er føresetnaden for at ei kontrakt kjem inn under definisjonen av tenestekonsesjonskontrakt at det vert inngått ei kontrakt der operatøren *reelt* tek på seg den økonomiske risikoen gjennom å ha ansvaret for drifta og billettinntektene.

Forordninga fastset i artikkel 5(3) hovudprinsippet om at tildeling av kontrakter om offentlig tenesteyting skal skje på grunnlag av ei *konkurranse prosedyre*. Konkurranseprosedyren skal vere slik at konkurransen skal vere open for alle foretak, vere rettviss og ivareta prinsippa om openheit og likehandsaming. Etter innsendinga av tilbod og eventuelt førehandsval, kan prosedyra omfatte forhandlingar i samsvar med nemnde prinsipp og for å fastsetje korleis særskilte eller samansette krav skal oppfyllest på best mulig måte.

Ved inngåing av *tenestekontrakt* gjeld i dag lov av 16. juli 1999 nr. 69 om offentlege anskaffingar direkte. Omgrepet tenestekontrakt samsvarar i hovudsak med omgrepet bruttokontrakt.

Jernbanetransport er ikkje omfatta av krav til konkurranse, jf. artikkel 5(6). Dette gjeld likevel ikkje anna sporbunden trafikk, som tunnelbane og sporveg. Det kan likevel gjerast unntak for slik transport dersom den t.d. skjer i eigen regi eller vert utført av intern operatør, jfr. Artikkel 5(2). Medlemsstatane kan på frivillig grunnlag bestemme å nytte forordninga ved inngåing av tilsvarande kontrakter på sjøruter, artikkel 1(2).

Ved direktetildeling av kontrakt, følgjer det som nemnt av eit vedlegg til forordninga at ein må følgje visse reglar som skal sikre openheit og gjennomsiktighet og ved direktetildeling av kontrakt.

Etter som forordninga berre fastset ytre rammer for bruk av konkurranseprinsippet, vil ein måtte halde seg til eksisterande nasjonalt regelverk for bruk av konkurranse når konkurranseprinsippet skal nyttast i praksis.

3 Høyringar

Arbeidet med førebuing av forordning 1370/2007 har teke lang tid innanfor EU-systemet. Fleire forslag i ulik form og detaljeringsgrad har vore lagt fram til fråsegn. I Norge har Samferdselsdepartementet gjennomført tre høyringar av tidlegare utkast til forordning, ved brev av høvesvis 12.10.2000, 08.08.2002 og 08.11.2005.

I høve til dei utkasta som tidlegare har vore til høyring, har den endelege forordninga fått ei form som ligg nærare norske interesser i større grad enn før.

Dei viktigste endringane i forordninga i høve til høyringsutkastet frå 2005 er:

- Det vert gitt høve til å stille krav om at regelverk om tilsette sine rettar ved overdraging av verksemd skal nyttast ved konkurranse om kollektivtransport
- Maksimal kontraktslengd for persontransport med buss vert høgst 10 år (mot høgst 8 i siste utkast)
- Det vert utvida høve til direktetildeling av kontrakt for små og mellomstore bedrifter som driv med høgst 23 køyretøy, grenseverdiane vert i slike høve heva frå ein til to millionar euro, eller frå 300.000 til 600.000 km årleg
- I tillegg har overgangsordningane (artikkel 8) vorte romslegare.

I 2005-utkastet til forordning var det lagt opp til at det kunne nyttast direktetildeling av kontrakt til regional- og fjerntogtrafikk. I den endelege forordninga vil ein og kunne nytte direktetildeling av kontrakt til *all* togtransport, både fjern-, regional og lokaltransport.

Kollektivtransportforordninga har sidan siste høyring m.a. fått eit tillegg i artikkel 1 (2), som gjev medlemsstatane høve til å la reglene i forordninga gjelde og for offentleg persontransport i nasjonale farvatn, med atterhald for bruk av rådsforodning (EØF) nr. 3577/92 av 7. desember 1992 om bruk av prinsippet om høve til å yte tenester innan sjøtransport i medlemstatane (maritim kabotasje).

Samferdselsdepartementet hadde 23. mai 2008, med tilsvarsfrist 15. september 2008, til høyring forslag om endring i yrkestransportlova, som vil gjere overdraging av tilsette sine rettigheter obligatorisk ved bruk av konkurranse i kollektivtransport.

4. Gjeldande rett

4.1 Generelt

Det følger av yrkestransportlova § 6 at det krevst behovsprøvd løyve for persontransport med motorvogn i rute og av § 7 at det krevst behovsprøvd løyve for persontransport med fartøy (over 8 m lengde svarande til 4 bruttotonn) i rute.

Det krevst ikkje løyve for transport med fartøy mellom Norge og andre land som tek med passasjerar mellom hamner i Norge. Det trengs heller ikkje løyve for transport av inntil 12 personar, hvis det ikkje krevst passasjersertifikat etter lov om skipssikkerhet.

Yrkestransportlova har frå 1994 hatt heimel (jf. yrkestransportlova § 8) for løyvestyresmakta til å kunne nytte anbod som alternativ måte å tildele tilskot på ved tildeling av løyve for personrutetransport på veg og sjø. Det er gitt ei særskilt forskrift om bruk av anbod etter yrkestransportlova. Bruk av anbod etter yrkestransportlova har vore eit friviljug alternativ.

Grenseoppgang mot EØS-regelverk og mot lov om offentlege anskaffingar har avgrensa bruken av friviljug anbod etter yrkestransportlova til tenestekonsesjonar. Dette har og vore den tradisjonelle modellen å organisere løyvepliktig kollektivtransport med buss og båt på i Norge, men dei seinare åra har óg kontrakter der kjøpar av transporten har ansvaret for billettinntektene vorte meir vanleg.

Ved bruk av *tenestekontrakter*, dvs. kontrakter der alle eller ein vesentleg del av billettinntektene går til oppdragsgjevar som dermed sit med inntektsrisikoen, følgjer pålegg til oppdragsgjevar om å nytte konkurranse etter *lov 16. juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser*.

Regelen om at bruk av anbod er friviljug, må og avgrensast i høve til EØS-regelverket, både i høve til sektorregelverket og i høve til regelverket om statsstøtte. Når det vert inngått kontrakt om utføring av transporttenester, medfører det ofte ei forplikting for transportøren til å utføre tenesten mot å få einerett til å drive transporten, ev. kombinert med tilskot frå offentleg styresmakt. Dette kan utgjere restriksjonar på den frie tilgangen til marknaden. Tilskot kan i tillegg vere i strid med statsstøttereglane i EØS-avtalen, jf. lov av 27. november 1992 nr. 109, del IV kapittel 2. Restriksjonar på den frie tilgangen til marknaden må ha særskilt heimel i EØS-retten.

4.2 Særleg om sjøtransport

Yrkestransportlova skiljer i utgangspunktet ikkje løyvemessig mellom personruter på veg og på sjø. Det følger av lov om fri utveksling av tenesteytingar innan sjøtransport av 4. desember 1992 (lov om sjøtransporttenester), som implementerer den maritime kabotasjeforordninga at det skal vere fri adgang for EØS-reiarlag til å yte sjøtransporttenester innafor EØS, jfr. artikkel 1 nr. 1.

Når det gjeld nasjonal sjøtransport, må spørsmålet om ei kontrakt om forplikting til offentleg teneste er i samsvar med kabotasjeforordninga vurderast på bakgrunn av rettspraksis frå EU- og EFTA domstolen og tolkingsutsegn frå Kommisjonen.

Kabotasjeforordninga statuerer i artikkel 1 prinsippet om fri adgang til å yte sjøtransporttenester innanfor EØS-området for reiarlag registrert i EØS-området. Det må takast omsyn til dette ved tildeling av løyve for rutetransport til sjøs. Medan innskrenkingar i retten til fritt å kunne etablere

seg har vore akseptert i lokal rutetransport med t.d. buss, er utgangspunktet etter kabotasjeforordninga motsett: Det krevst særskilt grunnlag for innskrenkingar i denne fridomen.

I artikkel 4 i kabotasjeforordninga er det opna opp for at styresmaktene kan fastsetje innskrenkingar når dette vert vurdert som nødvendig for å sikre almenheiten tilstrekkeleg transporttenester t.d. ved å kontrakt om plikt til offentlig teneste med ein operatør for øykabotasje (transport til, frå eller mellom øyar, jf. artikkel 2 nr. 1 c). For å oppfylle kravet om like rettigheter for alle reiarlag innafør EØS-området der retten til å yte sjøtransporttenester er avgrensa, blir prosedyrene for tildeling av løyve til rutetransport i samband med kontrakt om offentlig teneste til sjøs mykje likt prosedyrene som går fram av kollektivtransportforordninga artikkel 5(3). Kommisjonen har kome med tolking til forordninga i KOM(2003)595 endeleg og KOM(2006)196 endeleg. I tolkinga er det presisert at øykabotasje og omfattar overfart over fjordar og liknande der ei omkøyning på land vil medføre ein omveg på meir enn ca. 100 km.

Det følgjer vidare av artikkel 4 at tildeling av kontrakt skal gjerast på ein ikkje-diskriminerande måte. Kommisjonen har i tolkinga slege fast at bruk av anbod vil vere den beste måten å sikre ikkje-diskriminering ved inngåing av kontrakter om offentleg teneste. Det følgjer av tolkinga at det for øykabotasje med mindre enn 300 000 passasjerar årleg også vil vere mogeleg å oppfylle kravet om ikkje-diskriminering gjennom ei *kunngjering* av styresmaktene sin *intensjon* om å inngå kontrakt om utføring av tenester på ei strekning der interesserte reiarar vert oppmoda til å melde si interesse for å utføre transport, uten at det vert gjennomført ei fullstendig anbodsprosedyre.

Kommisjonen meiner at kontrakter om offentleg teneste innan sjøtransport normalt ikkje bør gjelde for perioder på meir enn 6 år. Dette følgjer og av retningslinene frå EFTA sitt overvåkingsorgan (ESA) om statsstøtte innan maritim transport, jf. pkt. 9 i ESA sine retningsliner om støtte til maritim transport (Aid to maritime transport). For kontrakter som gjeld passasjertal under 300 000 passasjerar årleg er det antyda ei akseptabel kontraktslengde på opp til 12 år.

4.3 Jernbanetransport

Jernbaneloven fastset vilkår for å drive jernbaneverksemd. Jernbaneloven kap. II A inneheld reglar om konkurranse om avtaler om persontransport med jernbane. Det er ikkje laga egne prosessreglar for gjennomføring av ein eventuell konkurranse, men dei generelle reglane i EU-retten om openheit, rettferd, transparens og ikkje-diskriminering er tatt inn i lova. Kapittelet inneheld berre konkurransereglar om situasjonen der departementet (staten) skal inngå kontrakt om offentleg teneste, og det er i lova ikkje lagt føringar på *om* konkurranse skal nyttast ved tildeling.

Den nasjonale jernbanetransportmarknaden er ikkje liberalisert i Norge. Jernbanepakke III vart vedteken 23. oktober 2007 og rettsaktene vart publiserte i Official Journal 3. desember 2007. Direktiv 2007/58/EF som endrar direktiv 91/440 om utviklinga av fellesskapet sine jernbaner opnar jernbanesektoren ytterlegare ved å liberalisere den internasjonale persontransportmarknaden frå 1. januar 2010. Det vil vere tillate å ta opp passasjerar og sette dei av i same medlemsstat, men dersom dette kan vere øydeleggjande for det økonomiske grunnlaget for ein kontrakt om offentleg persontransport kan det gjerast enkelte unntak. Departementet tek sikte på å sende naudsynte forskriftsendingar på høyring innan utgangen av 2008.

Staten nyttar nettokontraktar ved kjøp av persontransport med jernbane på det nasjonale jernbanenettet. Det er operatøren som har risikoen for drifta og billettinntektene. Trafikkavtala staten har med NSB AS er tildelt direkte etter forhandlingar. Det er per i dag berre ei strekning som er konkurranseutsett, strekninga Oslo - Gjøvik (Gjøvikbana). Ved gjennomføringa av konkurransen vart prosedyrereglane i forsyningsforskrifta nytta. Regjeringa har i Regjeringserklæringa bestemt at ein ikkje skal setje fleire persontogstrekningar ut på konkurranse.

Departementet er ikkje kjent med at det i Noreg har vore nytta konkurranse om kontrakt om offentleg teneste med sporveg, tunnelbane og forstadsbane.

4.4 Overdraging av verksemd

I forordninga artikkel 4(5) vert det som eit alternativ gitt høve for vedkomande styresmakt, med atterhald for nasjonal lovgjeving, til å krevje at reglane for overdraging av verksemd skal nyttast tilsvarande ved konkurranse etter forordninga. Departementet viser i den samanhang til høyringsnotat frå Samferdselsdepartementet datert 23. mai 2008. Der vert det gjort framlegg om at arbeidsmiljølova §§ 16-2 til 16-7 skal gjelde ved *all* konkurranse om tildeling av løyve/kontrakt etter yrkestransportlova og jernbanelova, ikkje berre ved konkurranse i etter regelverket i kollektivtransportforordninga.

5. Vurdering

5.1 Generelt

Kollektivforordninga gjeld direkte for nasjonal og internasjonal offentleg persontransport med jernbane og andre sporbundne transportmiddel, samt på veg. Forordninga fastset dei ytre rammene for bruk av konkurranse ved inngåing av kontrakter om offentleg tenesteyting, men gjev ikkje direkte føringar for kva prosedyrer som må nyttast, så lenge føresetnadene i forordninga er oppfylte. Forordninga opnar i visse tilfelle opp for at den einskilde medlemsstat har alternativ i høve til virkeområde for forordninga. T.d. vil det kunne tenkjast ei strengare praktisering enn det forordninga legg opp til for å kunne bruke direktetildeling av kontrakt, ved å krevje at tildeling at *alle* kontrakter skulle konkurranseutsetjast. Og etter forordninga artikkel 5(6) vil t.d. eit nasjonalt lovforbod mot direktetildeling av kontrakter til transport med jernbane, gå føre forordninga, som gjev høve til å foreta direktetildeling av kontrakter. Det vert og vist til artikkel 1(2), der det er opp til nasjonalstatane å ta avgjerd om forordninga skal gjerast gjeldande for nasjonale *sjøruter*.

Departementet legg i størst mogeleg grad opp til at det ikkje vert gitt nasjonale pålegg om bruk av konkurranse *utover* det som følgjer av forordninga. Departementet understrekar likevel at dette ikkje er til hinder for at det *kan* nyttast konkurranse ved tildeling av kontrakter og løyve for rutetransport, og der det ikkje følgjer av kollektivtransportforordninga.

Departementet vil implementere forordninga som ei felles forskrift med heimel i yrkestransportlova og jernbanelova. Ut frå departementet si vurdering kan det synast føremålstenleg å implementere

den vedlagde forordninga direkte etter sin ordlyd (i endeleg offisiell norsk oversetjing), framfor å berre vise til forordninga i forskriftsteksten. Dette for å lette tilgangen til regelverket.

5.2 Prosedyrer for gjennomføring av konkurranse

Kollektivforordninga sler i artikkel 5 (3) fast hovudregelen om at tildeling av kontrakt om forplikting til offentleg tenesteyting skal skje etter open og rettvis konkurranse, men gjev ikkje tilvising på bruk av særskilte prosedyrereglar. Departementet har heimel i yrkestransportlova til å gje forskrifter om m.a. konkurranse, og har gitt egne forskrifter om bruk av anbod som friviljug alternativ ved tildeling av løyve etter lova, dvs. ved bruk av slike kontrakter som fell inn under kollektivtransportforordninga. Departementet tek sikte på å oppheve desse særforordningane, som i lys av utviklinga sidan dei først vart gitt i 1994 har vorte mindre eigna til formålet. Lov og forskrift om offentlege anskaffingar har i stor grad vore nytta til utfylling av og tolking av denne særforordninga.

Departementet ønskjer ikkje å gje særlege føringar på kva prosedyrereglar som skal nyttast ved konkurranse etter kollektivtransportforordninga. Det bør vere opp til kompetent offentlege styresmakt å kunne velgje kva prosedyrer ein ønskjer å nytte i det konkrete tilfellet, innfor dei rammene som kollektivtransportforordninga set. Det vil t.d. vere eit alternativ å nytte dei framgangsmåtane som følgjer av *lov om offentlege anskaffelser* med tilhøyrande forskrifter som er i samsvar med forordningas føresegner.

5.3 Jernbanetransport

Etter artikkel 5(6) kan ein nytte direktetildeling av kontrakt om offentleg teneste med jernbane (på det nasjonale jernbanenettet), med mindre det er forbod mot det i nasjonal lovgjeving. Departementet ser det ikkje som aktuelt å skulle fremje noko lovforslag i ei slik retning, og ser atterhaldet i artikkel 5(6) meir som ei formulering som tek omsyn til og regulerer forholdet mellom nasjonal rett og forordninga i land der krav om konkurranse på jernbane er lovfesta.

For annan sporbunden transport gjeld ikkje unntaket.

5.4 Landtransport

Tilsvarande som for jernbanetransport, gjev artikkel 5(4) høve til å nytte direkte tildeling av kontrakt om offentleg tenesteyting dersom verdien av kontraktene ligg under visse terskelverdiar, med mindre nasjonal lovgjeving inneheld forbod mot det. Departementet viser til ovanståande punkt, og har ikkje lagt opp til endringar som vil innskrenke fridomen for offentlege styresmakter til å kunne nytte direkte tildeling av kontrakt under nemnde føresetnader, dersom dette synes føremålstenleg i ein gitt situasjon.

5.5 Sjøtransport

Forordninga opnar i artikkel 1 (2) for å la forordninga gjelde for tildeling av kontrakt om offentleg tenesteyting på innanlands vannvegar og i nasjonale farvatn, med atterhald for bruk av den maritime kabotasjeforordninga (rådsforordning (EØF) nr. 3577/92 av 7. desember 1992 om anvendelse av prinsippet om adgangen til å yte tjenester innen sjøtransport i medlemsstatane).

Departementet viser til at kabotasjeforordninga og generelle reglar i EU-traktaten regulerer dette området i dag. Statsstøtte som ikkje fell inn under (kollektiv)forordninga skal vere i samsvar med EF-traktaten artikkel 73, 86, 87 og 88, jfr EØS-avtalen artikkel 49, 59, 61 og ODA-avtalen protokoll 3 artikkel 1.

Departementet viser til at prinsippa som ligg til grunn ved tildeling av kontrakt/løyve for sjøruter har vore innarbeidd over fleire år ved handsaming av- og tildeling av løyve og tilskot til sjøruter.

Departementet viser og til risikoen for konflikter/gråsoner som vil kunne oppstå i høvet mellom kollektivforordninga og kabotasjeforordninga, som kjem til uttrykk i kollektivtransportforordninga artikkel 1 (2), ved at det vert teke atterhald for bruk av kabotasjeforordninga om ein vel å bruke kollektivtransportforordninga i sjøtransport. Departementet ønskjer derfor ikkje å gje noko pålegg om bruk av konkurranse utover det som følgjer av gjeldande praksis med kabotasjeforordninga, gjennom implementering av regelverket i kollektivtransportforordninga. Det kan eventuelt seinare være aktuelt å vurdere å la forordninga gjelde tilsvarande for sjøtransport når eventuelle konflikter mellom regelverka er nærare avklara, og gitt at erfaringane med bruk av kollektivtransportforordninga er positive og samla sett kan gje ei betre ordning. Det vert og vist til at det i høve til gjeldande regelverk ikkje er noko i vege for å nytte open konkurranse utover det som er naudsynt i høve til prinsippa i kabotasjeforordninga ved tildeling av løyve/kontrakt om offentleg tenesteyting på sjøruter for å unngå tvil om ulovleg statsstøtte.

6. Framlegget til regelendringar

6.1 Yrkestransportlova

Framlegget er i hovudsak avgrensa til naudsynte endringar som følgje av at kollektivtransportforordninga vil bli inkorporert i norsk rett.

Dvs. at der yrkestransportlova etter gjeldande rett gjev tilvising på at fylkekommunen kan velgje mellom å konkurranseutsetje eller tildele kontrakt direkte om offentleg tenesteyting, vil *hovudregelen* etter iverksetjing av kollektivtransportordninga bli konkurranseutsetjing. Direktetildeling vil framleis kunne nyttast, men berre innfor dei rammene for slike unntak som går fram av kollektivtransportforordninga.

I utkastet har departementet likevel valt å fremje forslag om å oppheve yrkestransportlova § 22 (6), som fastset ei minste kontraktstid ved bruk av anbod (konkurranse) på 5 år med unntak for mellombelse ruter. Bakgrunnen for bestemmelsen er m.a. omsynet til tilsette og til tryggleik for investeringar, jfr. Ot.prp. nr. 64(1989-90) og Innst.O. nr. 82(1990-91). Departementet viser til tidlegare utkast til endringar i yrkestransportlova, som forutset at reglane i arbeidsmiljølova §§ 16-2 til 16-7 skal gjelde tilsvarande ved bruk av konkurranse ved tildeling av løyve. Dette medfører at

tryggleiken for tilsette er teke omsyn til på ein alternativ måte. Departementet meiner at ei fast nedre grense for anbudskontrakter i ein del tilfelle kan framstå som lite føremålstenleg og kunne motverke effektiv konkurranse ved at ein ikkje alltid vil kunne velge den kontraksperiode som til ei kvar tid vil vere optimal. Etter departementet si vurdering vil marknaden sjølv avgrense lengda på kontraksperioder, m.a. gjennom høgre prissetting av anbod som t.d. ikkje tek omsyn til investeringar. For den som skal *kjøpe* tenester, vil det likeins måtte gjerast vurderingar i høve til same problemstilling, samstundes som det og må takast omsyn til meirbruk av eigne ressursar ved kortare intervall mellom kvar konkurranseutlysing.

6.2 Jernbanelova

Framlegget er avgrensa til å gjelde naudsynte endringar for å ta kollektivtransportforordninga inn i norsk rett. Fleire av reglane i forordninga er ikkje tydeleg forankra i jernbanelova. Mellom anna stiller forordninga krav til tildelingsform, innhaldskrav til kontraktar om offentleg teneste mv. Departementet vil derfor gjere framlegg om endringar i jernbanelova.

Jernbanelova § 16 inneheld ein generell regel som gir Kongen myndigheit til å gi forskrift om utfylling og gjennomføring av EØS-avtalen på jernbaneområdet. Jernbanelova §§ 8a og 8b gir departementet heimel til å gi forskrifter om tilrettelegging for og gjennomføring av konkurranse om avtaler om persontransport med jernbane og oppstiller eit generelt krav til at konkurransar skal gjennomførast på like og ikkje-diskriminerande måte. Men desse reglane i jernbanelova seier ikkje noko om når konkurranse må nyttast og seier heller ikkje noko om kva for innhald ei kontrakt om offentleg tenesteyting skal ha. Reglane gjeld dessutan berre i høve til konkurranse mellom departement (Staten) som kjøpar og operatør på det nasjonale jernbanenettet.

Det er derfor naudsynt med ein klår heimel i jernbanelova for at forordninga skal kunne takast inn i norsk rett gjennom forskrift. Departementet foreslår derfor å ta inn ein slik forskriftsheimel i ny § 8 g i nytt kapittel II B som gir departementet myndigheit til å gjennomføre og utfylle forordninga med seinare endringar.

6.3 Regelverk som vert oppheva/endra

Særforskrifta om bruk av (friviljug) anbod gitt med heimel i yrkestransportlova (*forskrift av 26. mars 2003 nr. 400 om anbud i lokal rutetransport*) vert oppheva.

I samsvar med kollektivtransportforordninga artikkel 10 må forordning (EØF) nr. 1107/70 opphevast. Tilsvarande gjeld forordning (EØF) nr. 1191/69, likevel slik at bestemmelsane i forordninga vil gjelde for godstransport i eit tidsrom på tre år etter iverksetjing av kollektivtransportforordninga. *Forskrift av 8. november 1995 nr 716 om gjennomføring av fellesregler om innenlands transport i EØS-avtalen* må endrast i samvar med dette. Forskrifta har heimel i *lov av 26. mai 1995 nr. 25 om gjennomføring av fellesregler om innenlands transport i EØS-avtalen*.

7. Økonomiske og administrative konsekvensar.

Det har som nemnt vore høve til å nytte anbod som eit alternativ ved tildeling av løyve for persontransport etter yrkestransportlova (tidlegare samferdselslov) frå 1994, ved inngåing av slike kontrakter som kollektivtransportforordninga gjeld for. For kontrakter som ikkje har fylt kriteria som følgjer av forordninga, gjeld lov om offentlege anskaffingar direkte. Det er alt i dag utbreidd bruk av konkurranse ved tildeling av løyver for persontransport i rute både for buss og båt i mange fylkeskommunar.

For staten sin del har det vore nytta anbod ved tildeling av løyve til persontransport på strekninga Bergen-Kirkenes med skip, og for riksvegferjene sin del skal løyve for dei siste sambanda som til no ikkje har vore konkurranseutsett etter føresetnaden være lyst ut på anbod i løpet av 2009.

Det er i dag ein hovudregel for offentlege innkjøparar at det skal nyttast anbod ved kjøp av varer og tenester, og systemet har vore eit alternativ og innan kollektivtransport i snart 15 år. Departementet kan såleis ikkje sjå at regelendringa, som innfører krav om bruk av konkurranse ved tildeling av løyve for persontransport, vil føre til vesentleg auke i ressursbruken ved offentlig administrasjon av kollektivtransport. For næringa vil endringa utvide marknaden for å kunne konkurrere når område som til no har vore skjerna for konkurranse vert konkurranseutsett. Dette vil t.d. gje fleire alternativ for operatørar som taper anbod eller mister kontrakter om offentlig transport, ved at dei kan delta i konkurranse om rutetransport andre stader i landet.

8. Merknader til endringsforslaget

Utkast til endringar i yrkestransportlova og jernbanelova er vedlagt.

Innarbeiding av endringsforslag tek utgangspunkt i framlegget til endring av yrkestransportlova som vart sendt til høyring 23. mai 2008 med frist til uttale 15. september 2008.

8.1 Endring i yrkestransportlova

Til § 6 Behovsprøvd løyve for persontransport med motorvogn i rute

Til ny § 6(4)

I fjerde ledd er det vist til at løyver som vert tildelt for persontransport med motorvogn i rute skal vere i samsvar med rådsforordning nr. 1370/2007 (kollektivtransportforordninga). Det er vist til forordninga så langt det gjeld krav om konkurranse etter utkastet til § 8, men det kan og nyttast direktetildeling av kontrakt (og løyve) innafor dei rammene forordninga set. Tildeling av ruteløyve til kommersielle ekspressbussar er ikkje regulert av kontrakt om forpliktingar til å yte offentlig teneste og vert ikkje omfatta av forordninga, jfr. artikkel 1(1).

Til § 7 *Behovsprøvd løyve for persontransport med fartøy i rute*

Til § 7 (3)

Lov av 4. desember 1992 om fri utveksling av sjøtransporttenester (lov om sjøtransporttjenester) implementerer forordning 3577/92 av 7. desember 1992 (den maritime kabotasjeforordninga). Det framgår av forordninga artikkel 1 nr. 1 at det skal være fri adgang for EØS-reiarar til å yte sjøtransporttenester innan EØS. I Norge gjeld prinsippet frå 1998, jf. lov om sjøtransporttjenester § 2. Forordninga gjennomfører dei generelle prinsippa om fri rørsle av tenester i den nasjonale marknaden for sjøtransporttenester. Av artikkel 4 framgår det at ein medlemsstat kan inngå kontrakter om offentleg teneste med skipsreiarlag som tek del i regelmessig transport til, frå eller mellom øyer, eller gje pålegg om forpliktingar til offentleg teneste som vilkår for å yte kabotasjetenester. Inngåing av slike kontrakter skal gjerast utan ulikhandsaming. Departementet finn det føremålstenleg å vise til forordninga i den aktuelle paragrafen som gjeld tildeling av løyve i yrkestransportlova for å synleggjere gjeldande rett ved handsaming av løyve/kontrakter om tilskot for sjøvegs persontransportruter.

Etter som prinsippa som ligg til grunn i forordninga ligg på eit meir generelt nivå enn kollektivtransportforordninga som spesifikt omtaler rammene for bruk av konkurranse innan landtransport av personar er bestemmelsen lagt til som eit nytt ledd i § 7 om sjøtransport, framfor i § 8 (1) som relaterer seg til bruk av konkurranse. Bestemmelsen er likevel ikkje til hinder for at det vert nytta konkurranse ved tildeling av løyve og kontrakt om rutetransport til sjøs. Framlegget til ny § 7 (3) sett i samanhang med utkastet til § 8(1) gjev uttrykk for at det vil vere friviljug for offentlege styresmakt om ein vil nytte kollektivtransportforordninga på sjøruter, men medfører ikkje realitetsendringar i høve til gjeldande rett.

Til § 8 Konkurransen ved tildeling av løyve

§ 8(1) er omformulert i høve til høyringsutkastet av 23.05.2008 som følgje av at konkurranse ved tildeling av løyve ved implementering av kollektivtransportforordninga om inngåing av kontrakter om offentleg tenesteyting no vert hovudregelen. Nærare rammes for bruk av konkurranseprinsippet, om moglegheiter for unntak frå hovudregelen (direktetildeling av kontrakt om offentleg tenesteyting) m.v. vil gå fram av forordninga, som vil bli gitt som forskrift med heimel i bestemmelsen.

Tilsvarande vil den maritime kabotasjeforordninga fastsetje rammene for når det må nyttast konkurranse ved tildeling av kontrakter om offentleg tenesteyting på sjøruter.

§ 8(1) andre punktum er ei presisering av gjeldande rett om at det skal nyttast konkurranse i samsvar med lov om offentlege anskaffingar dersom det vert nytta tenestekontrakter ved tildeling av løyve for personrutetransport både til lands og til sjøs.

Til § 22 Lokal rutetransport

§ 22 (5) slår fast at fylkeskommunen, slik som i dag, har eit visst spelerom ved inngåing av kontrakter om offentleg godtgjersle. I og med innføring av krava i forordninga for tildeling av kontrakter om offentleg tenesteyting vert det innført ei plikt til bruk av konkurranse ved tildeling av kontrakter der ein etter gjeldande rett har kunne velje mellom anbod og direkte tildeling av kontrakt.

Det vert og vist til dei avgrensingane som følgjer av § 7, utan at det medfører realitetsendringar i høve til gjeldande rett, etter som kabotasjeforordninga tidlegare er inkorporert i norsk rett.

Til § 23 *Administrasjonsselskap*

Bestemmelsen er tilpassa endringa i § 22 (5), men gjer ingen innskrenkingar i med omsyn til å kunne nytte administrasjonsselskap i same omfang som i dag.

Til § 24 *Riksvegferjer*

Det vert her vist til omtalen til § 22(5). Det gjeld dei same reglane for staten V/Samferdselsdepartementet ved tildeling av offentleg godtgjersle til riksvegferjesamband, som gjeld for fylkeskommunene ved tildeling av godtgjersle til båtruter/fylkesvegferjer.

Til § 27 *Kor lenge eit løyve gjeld*

§ 27 (2)

Løyve for rutetransport vert framleis gitt for 10 år, som etter gjeldande lov.

Regelen vil få sjølvstendig tyding ved direkte tildeling av kontrakt, slik det i visse tilfelle er høve til. I høve til gjeldande rett er bestemmelsen om at løyvestyresmakta kan ta att eit løyve før løyvetida er ute overflødig og ikkje teke med i utkastet til ny § 27. Bestemmelsen har hatt ein funksjon som overgangsbestemmelse i og med innføring av lovbestemmelsen om friviljug bruk av anbod i 1994.

Elles vil løyve tildelt etter konkurranse verte knytt til lengda på kontraksperioden, slik ordninga og er etter gjeldande rett. Kollektivtransportforordninga fastset i artikkel 4(3) at kontrakter om busstransport skal vere tidsavgrensa og høgst 10 år for busstransport, og paragrafen avgrensar løyveperioden til maksimal kontraksperiode i samsvar med artikkel 4 (3).

8.2 Framlegg til endring i jernbanelova.

8.2 Endringar i jernbaneloven

Til overskrifta i kapittel II A

Departementet ønskjer å gjere det klårt at kapittelet berre gjeld konkurranse ”på det nasjonale jernbanenettet”, og altså ikkje gjeld ved konkurranse om kontrakt om offentleg teneste med sporbunden transportmiddel, som sporveg, tunnelbane og forstadsbane. Det er derfor foreslått ei presisering i overskrifta som tek høgde for dette.

Til § 8 g

Paragrafen gir departementet heimel for å ta kollektivtransportforordninga inn i forskrift og gi utfyllande reglar til denne. Føresegna tek høgde for at framtidige endringar i forordninga som ikkje går ut over verkeområde til lova kan gjennomførast gjennom forskrift gitt av departementet. Andre endringar av materiell karakter som går ut over lovens verkeområde vil krevje lovendring.

Framlegg til lov om endringer i lov av 21. juni 2002 nr. 45 om yrkestransport med motorvogn og fartøy (yrkestransportlova) og i tilhørende forskrift .

§ 6. Behovsprøvd løyve for persontransport med motorvogn i rute

Nytt 4. ledd skal lyde:

(4) *Ved tildeling av løyve etter § 6 ved inngåing av kontrakt om offentlig tenesteyting gjeld forordning (EF) nr. 1370/2007.*

§ 7. Behovsprøvd løyve for persontransport i rute

Nytt tredje ledd skal lyde:

(3) *Ved tildeling av løyve etter § 7 gjeld lov av 4. desember 1992 nr. 121 om fri utveksling av tjenesteytelser innen sjøtransport.*

§ 8 skal lyde:

”§ 8 Konkurransen ved tildeling av løyve

(1) *Ved tildeling av løyve etter §§ 6 og 7 ved inngåing av kontrakt om offentlig tenesteyting skal det nyttast konkurranse så langt det følgjer av forordning (EF) nr. 1370/2007 og forordning (EF) nr. 3577/92. Elles skal det nyttast konkurranse ved tildeling av løyve etter §§ 6 og 7 når dette følgjer av lov av 16.07.1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrifter.*

§ 22 skal lyde:

§ 22 Lokal rutetransport

(1-4) (.....)

(5) *Med dei avgrensingane som følgjer av §§ 6 og 7, fastset fylkeskommunen kontraktsform og retningslinjer som skal gjelde ved inngåing av kontrakter om godtgjersle.*

(6) (blir opphevd).

§ 23 skal lyde:

§ 23. Administrasjonsselskap

Fylkeskommunen kan gjere vedtak om at godtgjersle til rutetransport skal gå til eit selskap som administrerer rutesambanda i fylket. § 22 (5) tilsvarande.

§ 24 skal lyde:

§ 24. Riksvegferjer

Departementet har ansvar for å yte godtgjersle til ferjer i riksvegsamband. § 22(5) gjeld tilsvarande.

§ 27 skal lyde:

§ 27. Kor lenge eit løyve gjeld

(1)

(2) *Behovsprøvd løyve etter §§ 6 og 7 gjeld i ti år. Ved bruk av konkurranse ved tildeling av løyve gjeld løyve for den tid inngått kontrakt om offentleg tenesteyting eller inngått kontrakt om offentleg anskaffing gjeld, likevel ikkje lenger enn i ti år. Løyver som er gitt når denne lova tok til å gjelde, gjeld for den tida dei er gitt for.*

(3) (*blir opphevd*)

§ 42. Iverksetjing. Overgangsføresegner

1. Kongen fastset kva tid lova tek til å gjelde.
2. Reglar, forskrifter og vedtak som er gitt i medhald av lov av 21. juni 2002 nr. 45 gjeld òg etter at lova her er sett i kraft.

Forslag
til lov om endringer i lov 11. juni 1993 nr. 100 om anlegg og drift av jernbane, herunder
sporvei, tunnelbane og forstadsbane (jernbaneloven)

I

Ny overskrift skal lyde:

Kapittel II A Konkurransen om avtaler om persontransport med jernbane på *det nasjonale jernbanenettet*

Nytt kapittel II B skal lyde:

Kapittel II B Kontrakt m.m. om offentlig tjenesteytelse

Ny § 8 g skal lyde:

§ 8 g Kontrakt m.m. om offentlig tjenesteytelse

Departementet kan gi forskrift om gjennomføring og utfylling av Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 1370/2007 av 23. oktober 2007 om offentlig persontransport med jernbane og på vei, herunder om tildelingsform og prosess, innhold i forpliktelse til offentlig tjenesteytelse og tildeling av kompensasjon og enerett, med senere endringer.